पार्लमेण्टरी सरकार

(इंगलैण्ड)

लेखक—

विश्वनाथ राय, एम० ए०, एल-एल० बी०

प्राध्यापक

डी० ए० वी० (डिग्री) कालेज, काशी

प्रकाशक—

लोक सेवक प्रकाशन

१९५२] [नवीन संस्करण

प्रकाशक—
लोक सेवक प्रकाशन
हुलानाला, बनारस

मूल्य चार रुपये

मुद्रक—
रामनिधि त्रिपाठी
विज्ञान प्रेस, मध्यमेश्वर काशी

निवेदन

'पार्लमेण्टरी सरकार' लेखक की पूर्व पुस्तक 'पार्लमेण्टरी शासन पद्धति' का संवर्द्धित और संशोधित संस्करण है। पार्लमेण्टरी शासन पद्धति ब्रिटेन की अनुपम देन है। संसार के सभी देशों ने किसी न किसी रूप में इंगलैण्ड की राजनीतिक प्रणाली का अनुकरण किया है। अपने देश में भी पार्लमेण्टरी सरकार की स्थापना हुई है। अतः आवश्यक है कि लोग पार्लमेण्टरी पद्धति के जन्म देश में प्रयुक्त इस प्रणाली का अध्ययन करें।

इस पुस्तक में मेरा अपना क्या है, मैं नहीं कह सकता। परन्तु जो कुछ है, वह ब्रिटिश संविधान पर लिखित अन्य विद्वानों की पुस्तकों के अध्ययन पर ही आधारित है। अतः जिन विद्वानों की कृतियों से इस पुस्तक में उद्धरण के रूप में मैंने उद्धत किया है, उनके प्रति मैं अपना आभार प्रकट करता हुँ। इस संस्करण में भी छापे की अनेक गलतियाँ रह गई हैं, जिसके लिये मैं अपने पाठक वृन्द से क्षमा प्रार्थी हूँ। लेखक, प्रकाशक और मुद्रक सभी हिन्दी ग्रन्थों की इन त्रुटियों के लिये उत्तरदायी हैं।

निवेदक

२५ दिसम्बर, १९५२ **विश्वनाथ राय**

विषय सूची

पार्लमेण्टरी सरकार

विषय सूची

पार्लमेण्टरी सरकार

प्रथम अध्याय

संविधान—स्वरूप और विशेषताएं

वर्तमान शासन पद्धतियों में इंगलैण्ड की शासन प्रणाली सबसे पुरानी है। अंग्रेजी शासन पद्धति की स्थापना किसी निर्मित संविधान के आधार पर नहीं है। इसका विकास तेरह और चौदह सौ वर्षों में हुआ। इंगलैण्ड का संविधान अधिकतर अलिखित है और परम्पराओं पर आधारित है। राजाओं की घोषणा, पार्लमेण्ट के कानून, परम्परागत लोक नियम, न्यायालयों के निर्णय तथा प्रथाओं को मिलाकर ब्रिटिश संविधान का स्वरूप तैयार हुआ है।

यूरोप की प्राचीन जातियों में यूनानी और रोमन जाति ने राजनीतिक प्रणालियों में अपनी अपनी विशेष देनों से इतिहास को प्रभावित किया। रोम का राजनीतिक विकास जनतन्त्रवादी सरकार से प्रारम्भ होकर एक साम्राज्यवादी निरंकुश शासन में परिणत हुआ। परन्तु इंगलैण्ड में राजनीतिक संस्थाओं का विकास रोम के विपरीत हुआ। इंगलैण्ड एकतन्त्र निरंकुश शासन से प्रारम्भ होकर प्रजातन्त्र में परिणत हुआ। आधुनिक सभ्यता की आवश्यकताओं से अधिक मेल खाने के कारण ब्रिटिश राजनीतिक पद्धति का बहुत बड़े पैमाने पर अनुकरण हुआ है।

दुनियाँ ने पार्लमेण्टरी शासन प्रणाली का अनुकरण इंगलैण्ड से किया।

पार्लमेण्टरी प्रणाली ब्रिटेन की देन

यह पद्धति ब्रिटेन की विशेष देन है। कोई भी पद्धति दोष रहित नहीं है। परन्तु ब्रिटिश पार्लमेण्टरी शासन प्रणाली ने अपनी त्रुटियों के बावजूद भी बड़े पैमाने पर जनराज्य सम्भव करने का तरीका बतलाया। इसे प्रातिनिधिक शासन भी कहते हैं।

तेरह या चौदह सौ वर्षों तक क्रमबद्ध राजनीतिक विकास इंगलैण्ड को छोड़कर दुनियाँ के किसी अन्य देश में नहीं हुआ। केवल ओलिवर क्रामवेल के समय में

अल्प काल के लिये इंगलैंएड में गणराज्य की स्थापना हुई। पर गणतान्त्रिक पद्धति क्रामवेल के साथ समाप्त हो गई। इंगलैंएड ने अपनी पुरानी पद्धति को अपनाया। नृपतन्त्र की पुनरस्थापना हुई। परन्तु नृपतन्त्र का स्वरूप बदल गया। वह धीरे धीरे संविधानिक होता गया। आज भी इंगलैंएड में नृपतन्त्र है। पर वहां का राजा केवल संविधानिक प्रतीक है। किसी भी देश के राजनीतिक जीवन में ऐसा दीर्घ कालीन क्रम वद्ध विकास बिना द्वन्द या गृह-युद्ध के सम्पन्न नहीं हुआ। एक हजार वर्ष के अन्दर इंगलैंएड में १७८९ की फ्रांसीसी राज्यक्रान्ति या १९१७ की रूसी राज्य क्रान्ति जैसी कोई क्रान्ति नहीं हुई। ओलिवर क्रॉमवेल के बाद हिटलर या मुसोलिनी जैसा कोई व्यक्ति संविधान को तोड़कर तानाशाही स्थापित करने वाला भी पैदा नहीं हुआ। इंगलैंएड में भी गृह-युद्ध और राज्य-क्रान्ति हुई पर राजनीतिक विकास के प्रधान क्रम में कोई बाधा उपस्थित नहीं हुई।

इंगलैंएड के शान्तिपूर्ण राजनीतिक विकास के आधार में कई कारणों का संयोग रहा है।

यूरोपीय महादेश से भौगोलिक पृथकता

भौगोलिक दृष्टि से इंगलैंएड यूरोपीय महादेश से पृथक है। इंगलिश चैनेल (खाड़ी) इंगलैंएड को फ्रान्स से पृथक करता है। डोवर और कैले के बीच खाड़ी की चौड़ाई केवल कुछ ही मील है। परन्तु इसी पृथकता ने इंगलैंएड को यूरोप के आक्रामकों से सुरक्षित रखा। इंगलैंएड के ऊपर रोमन, डेन्स, ऐंगलस और सैक्सनों के आक्रमण क्रम से हुए। अन्तिम आक्रमण नारमैनों का हुआ। पर उसके बाद कोई प्रभावशाली आक्रमण नहीं हुआ। एलिजाबेथ के समय में स्पेनिश आर्माडा के आक्रमण का अंग्रेजों ने बड़ी बहादुरी से मुकाबिला किया। आर्माडा के परास्त होने के बाद से अंग्रेजों का यूरोप की राजनीति में महत्वपूर्ण स्थान हो गया।

इस प्रकार बाह्य आक्रमण की आशंका कमरहने के कारण इंगलैंएड के राजाओं को देश रक्षा के लिये बहुत बड़ी स्थायी सेना रखने की आवश्यकता नहीं हुई। बड़ी और सुदृढ़ सेना की अनुपस्थिति में राजाओं को जनता की स्वतन्त्रता को कुचलने का अवसर प्राप्त नहीं हुआ। फ्रान्स में बुर्बन वंश के राजाओं ने तथा स्पेन में हैप्स वर्ग वंश के राजाओं ने जनता के ऊपर सदियों तक अत्याचार किया। परन्तु इंगलैंएड में यह सम्भव नहीं हो सका। ट्यूडर वंश के राजाओं की निरंकुशता में जनता का सहयोग था। जनता शान्ति चाहती थी। राजवंश की कमजोरी का फायदा उठाकर बड़े बड़े जागीरदार और सामन्त अपनी प्रधानता

स्थापित करने के लिये सदैव युद्ध किया करते थे। जब देश में नागरिक शान्ति स्थापित हो गई और ट्यूडर वंश के बाद स्टुअर्ट वंश के राजा आये और निरंकुश शासन करने का उपक्रम करने लगे तो जनता ने उनका विरोध किया। जेम्स प्रथम के राजनीतिक सिद्धान्त तथा व्यवहार का विरोध जनता ने किया। उसके बाद चार्ल्स प्रथम के समय में स्थिति इतनी गम्भीर हो गई कि राजा और पार्लमेण्ट के बीच गृहयुद्ध ठन गया। अन्त में पार्लमेंट की विजय हुई। १६८९ में "बिल आफ राइटस" (अधिकार विधेयक) के द्वारा जनता के अधिकारों की घोषणा हुई। शान्ति के समय पार्लमेण्ट की स्वीकृति के बिना सेना रखना नियम विरुद्ध घोषित हो गया।

जातीय प्रतिभा

इंगलैण्ड के शान्तिमय राजनीतिक विकास का एक कारण उनकी जातीयप्रतिभा थी। केल्ट, सैक्सन, डेन्स, और नारमैन जातियों के मिश्रण से इस देश में एक ऐसी शक्ति पैदा हुई जिससे स्वतन्त्र राजनीतिक भावना जीवित और जागृत हुई। यह शक्ति इतनी सुदृढ़ प्रतीत हुई कि आगे चलकर इंगलैण्ड को अपने देशवासियों द्वारा स्थापित उपनिवेशों से लड़ना पड़ा। संयुक्तराज्य अमेरिका में अंग्रेज ही जाकर अधिक संख्या में बसे थे। अपने साथ अपने देश की स्वतन्त्र परम्परा को नये देश में भी लाये और मातृ देश से अन्त में स्वतन्त्रता की रक्षा के लिये युद्ध भी किया। अंग्रेज जिन जिन उपनिवेशों में गये, सदा एकतन्त्र सरकार का विरोध किया और जब तक शासन उनकी सहमति से स्थापित नहीं हुआ तब तक उसके साथ उनका संघर्ष चलता रहा।

व्यावहारिक कुशलता

ब्रिटेन के राजनीतिक इतिहास में कोई ऐसी रुकावट या अड़चन की बात नहीं थी कि जिससे इंगलैण्ड के संविधानिक विकास में बाधा हो। अंग्रेज जाति राजनीतिक सिद्धान्त या दर्शन की परवाह नहीं करती। अपने शासन में पद्धति या तर्क की बात पर भी ध्यान नहीं देती। राजनीतिक वादों की अपेक्षा प्रयोग या व्यवहार पर अधिक जोर दिया जाता है। स्वभाव से अंग्रेज जाति व्यवहार-कुशल होती है। यही कारण है कि ब्रिटिश संविधान अंग्रेजों के स्वभाव के अनुरूप आवश्यकता के साथ विकसित होता गया और इसमें सदैव नमनीयता बनी रही। इसकी सबसे बड़ी विशेषता यही रही है कि परिस्थिति के अनुरूप संविधान मोड़ा जा सकता था। बिना तोड़े हुए यह मुड़ सकता है। इसकी यह सुलभ परिवर्तनशीलता और लचकपन अंग्रेज जाति की व्यवहार कुशलता के कारण है।

ब्राइस के शब्दों में "संविधान उन नियमों को कहते हैं जो सरकार के स्वरूप का निर्णय और उसके प्रति नागरिकों के अधिकार और कर्तव्यों का निश्चय करते हैं।" गिल-क्राइस्ट ने लिखा है कि "ये वे कानून और कायदे हैं जो लिखित या अलिखित रूप में शासन की व्यवस्था का निश्चय, उसके विविध अंगों के अधिकारों का वितरण, तथा उन साधारण सिद्धान्तों का निर्णय करते हैं जिनके अनुसार किसी देश की सरकार चलाई जाती है।" साधारणतः लोगों का ख्याल है कि संविधान एक लिखित विवरण होता है जिसमें शासन प्रणाली का निश्चयात्मक रूप और उसके विविध अंगों के निर्माण तथा अधिकारों का उल्लेख रहता है। नागरिकों के अधिकारों तथा कर्तव्यों का भी समावेश होता है। इस तरह का संविधान किसी संविधान सभा के द्वारा निर्मित या किसी पार्लमेण्ट के द्वारा या किसी राजा या अधिनायक के द्वारा स्वीकृत और प्रयुक्त हो सकता है। परन्तु इसका एक दूसरा अर्थ भी होता है। संविधान केवल मूलभूत नियमों का एक समूह ही नहीं है बल्कि उन मूलभूत नियमों के समूह के साथ साथ अनेकों पार्लमेण्टरी कानून, प्रथाएं, न्यायालय के निर्णय तथा परम्परागत प्रचलित लोक नियम जो प्रायः अलिखित ही रह गये हैं—जुड़े हुए हैं। इन सब के मिलने से ही शासन-पद्धति का स्वरूप निर्माण होता है। ब्रिटिश संविधान इस पिछले अर्थ में हीं संविधान है।

संविधान का अर्थ

ब्रिटिश संविधान लिखित और अलिखित दोनों है। पार्लमेण्ट के द्वारा स्वीकृत वे कानून जो संविधानिक हैं, लिखित माने जायेंगे। न्यायालयों के निर्णय भी लिखित ही हैं। विभिन्न समयों में राजाओं की घोषणाएँ और स्वतन्त्रतापत्र लिखित हैं। केवल प्रथाएँ लिखित नहीं हैं। प्रथाएँ लिखित हो ही नहीं सकतीं। यह कहना कि संविधान में प्रथाओं के लिये स्थान नहीं हो सकता या उनकी मान्यता निश्चित और अटल नहीं हो सकती तो यह बिलकुल गलत है। दुनियाँ के लिखित संविधानों को भी प्रथाओं का सहारा लेना पड़ता है। बिना प्रथाओं के आधार पर लिखित संविधान का कार्यान्वित होना अति दुष्कर है। अमेरिकी संविधान लिखित है पर वह लिखित संविधान कब का समाप्त हो गया होता या व्यवहार की दृष्टि से अयोग्य और निरर्थक सिद्ध हो गया होता यदि प्रथाओं का सहारा न लिया गया होता। ब्रिटिश संविधान का एक क्रमिक विकास हुआ है। एक पर एक परम्परा, नियम तथा प्रचलन जुड़ते गये। अर्थात्

ब्रिटिश संविधान लिखित और अलिखित

पीढ़ी दर पीढ़ी में चार्टर, कानून, न्यायालयों के निर्णय, प्रथाओं और परम्पराओं का जाल-सा फैल गया। अंग्रेजी संविधान का भव्य भवन जिसकी जड़ प्राचीन काल से चली आ रही है, ऐतिहासिक विकास की प्रत्येक अवस्थाओं में संवर्द्धित होता हुआ प्रगति करता गया। आज भी यह नहीं कहा जा सकता कि वह भवन पूर्ण रूप से निर्मित हो गया। समय की माँग के अनुसार ब्रिटिश शासन प्रणाली में अब भी विकास होता जा रहा है।

ब्रिटिश संविधान का स्वरूप

इंगलैण्ड एक संविधानिक नृपतन्त्र है। राज्य का प्रधान राजा है। परन्तु वह स्वयं शासन नहीं करता। शासन कार्य मन्त्रि मण्डल के द्वारा होता है। मन्त्रियों की नियुक्ति राजा करता है। मन्त्रियों का उत्तरदायित्व संयुक्त होता है और वे अपने कार्यों के लिये कामन सभा के प्रति उत्तरदायी होते हैं। राजा अपने मन्त्रियों को अपदस्थ नहीं कर सकता। राजा संविधान के नियमों से बाध्य है। संविधान ही सर्वोपरि है। राजा केवल राज्य का प्रतीक है। व्यावहारिक अर्थ में इंगलैण्ड नृपतन्त्र होते हुए भी गणराज्य से किसी तरह कम नहीं है। गणराज्यों में राज्य का प्रधान निर्वाचित होता है और एक निश्चित अवधि के लिये होता है। इंगलैण्ड में राजा वंशानुगत है और जीवन पर्यन्त अपने पद पर आसीन रहता है। राजत्व वंश-क्रमागत होते हुए भी पार्लमेण्ट के नियमों से संचालित होता है। उत्तराधिकार के नियम १७०१ ईस्वी में पार्लमेण्ट के द्वारा निश्चित किये गये थे। १९३६ में एडवर्ड अष्टम को पार्लमेण्ट के द्वारा पारित विधान के आधार पर राजगद्दी त्यागना पड़ा। ब्रिटिश पार्लमेण्ट जनता द्वारा निर्वाचित सार्वभौमिक संस्था है। इसे संविधान में संशोधन करने का अधिकार प्राप्त है।

संविधानिक नृपतन्त्र

संविधान में क्राउन का केवल सीमित अधिकार है। वह सदैव मन्त्रियों की सलाह से राज्य करता है। मन्त्रि मण्डल कामन सभा के प्रति उत्तरदायी है। कामन्स सभा ही प्रमुख सदन है। यह आय-व्ययक विधेयक स्वीकार करती है। मन्त्रियों से प्रश्न पूछ कर कार्य-स्थगन तथा साधारण प्रस्तावों को स्वीकार करके तथा विवादों के द्वारा शासन पर नियन्त्रण करती है। अविश्वास का प्रस्ताव स्वीकार करके मन्त्रियों को अपदस्थ कर सकती है। यद्यपि राजनीतिक पार्टियों के संगठन के कारण साधारण सभा में मन्त्रियों का बहुमत सदैव सुरक्षित रहता है।

पार्लमेण्टरी लोकतन्त्र

पार्टी के नियमों से बाध्य रहने के कारण अविश्वास का प्रस्ताव पास नहीं हो सकता फिर भी सभा को ही यह वैध अधिकार प्राप्त है कि वह मन्त्रियों को अपदस्थ करे। इस प्रकार इंगलैण्ड में पार्लमेण्ट की सरकार है। जब तक किसी राजनीतिक पार्टी का बहुमत कामन्स सभा में नहीं हो जाता तब तक उसे मन्त्रिमण्डल संघटित करने का अवसर नहीं मिलता।

एकात्मक संविधान

ब्रिटेन एक केन्द्रीय राज्य है। मध्यकालीन युग में अधिकतर राज्य सामन्तवादी थे। सामन्तवाद के समाप्त होने के साथ ही मध्यकाल भी समाप्त हुआ और आधुनिक युग प्रारम्भ हुआ। राष्ट्रीय राज्यों का उदय भी आधुनिक युग से ही है। राष्ट्रीय राज्य प्रायः केन्द्रीय या एकात्मक थे। केन्द्रीय राज्यों का शासन एकात्म होता है। अर्थात् शासन की दृष्टि से राज्य का सारा कार्य एक ही केन्द्र से संचालित होता है। संविधान से कार्यों का बटवारा नहीं होता। शासन का पूर्ण उत्तरदायित्व एक ही स्थान में केन्द्रित होता है। केन्द्रीय सरकार के अतिरिक्त देश में कोई दूसरी सरकार नहीं होती। सम्पूर्ण अधिकार एक ही केन्द्र अर्थात् लन्दन में निहित है। केन्द्रीय सरकार ने ही काउण्टियों, नगर पालिकाओं तथा अन्य स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं का निर्माण किया है या मान्यता प्रदान की है। इसमें सन्देह नहीं कि इंगलैण्ड की स्थानीय स्वशासन की संस्थाएं केन्द्रीय सरकार की अपेक्षा कम पुरानी नहीं हैं। कुछ संस्थाएँ तो राज्य निर्माण के प्रारम्भ से ही हैं। बल्कि इंगलैण्ड में लोकतन्त्र या पंचायती शासन का विकास स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं से ही प्रारम्भ हुआ। बाद में ऐतिहासिक विकास-क्रम में केन्द्रीय सरकार सुदृढ़ और बलवती हो गई और इंगलैण्ड एक केन्द्रीय राज्य हो गया। अब तो केन्द्रीय सरकार ने ही स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं को अधिकार प्रदान किया है या प्राचीन समय से प्राप्त अधिकारों को परिवर्द्धित और संशोधित किया है। केन्द्रीय सरकार ने स्थानीय स्वशासन की सीमाओं को परिवर्तित भी किया है। अर्थात् इंगलैण्ड की स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं को कोई संविधानिक स्वतन्त्रता प्राप्त नहीं है जिसे पार्लमेण्ट परिवर्तित नहीं कर सकती। बल्कि द्वितीय महायुद्ध के समय से स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं पर केन्द्रीय सरकार अधिक नियन्त्रण कर रही है। लोक कल्याण राज्यों में केन्द्रीय सरकार को स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं पर अधिक नियन्त्रण की आवश्यकता हो सकती है। इसी अर्थ में ब्रिटेन एक पूर्ण केन्द्रीय राज्य है और इसका संविधान केन्द्रीय या एकात्मक है।

इंगलैण्ड का संविधान अब भी विकसित होता जा रहा है। यही इसकी सबसे बड़ी विशेषता है। संविधान का प्रमुख अंश प्रथाओं और परम्पराओं पर आधारित है। इसी कारण विशेष परिस्थितियों के अवसर पर सुगमतापूर्वक परिवर्तित हो जाता है। ब्रिटेन में कभी ऐसा समय नहीं आया जब संविधान की दुरुहता परिवर्तन में बाधक बनी हो।

संविधान विकासात्मक

संविधान के तत्व

संविधान कई तत्वों से मिल कर बना है। सर्वप्रथम तो कुछ चार्टर हैं जिन्हें इंगलैण्ड के बादशाहों ने समय पर स्वीकार किया है। चार्टर राजा की तरफ से स्वीकृत स्वतंत्रता-पत्र हैं। कुछ प्रार्थना पत्र (Petitions) और पार्लमेण्ट के द्वारा पारित कानून हैं—महा स्वतंत्रता पत्र (१२१५); अधिकार प्रार्थना पत्र (१६२८), अधिकार विधेयक (१६८६), उत्तराधिकार नियम (१७०१), स्काटलैण्ड के साथ यूनियन का नियम (१७०१), १८३२, १८६७ और १८८४ का सुधार नियम, मतदान नियम १८७२, पार्लमेण्ट नियम १९११, लोक प्रतिनिधित्व नियम १९२८, और १९४८, वेस्टमिनिस्टर का कानून १९३१।

ब्रिटिश संविधान में क्या है?

चार्टर और प्रमुख कानून

पार्लमेण्ट ने समय समय पर अनेक कानून पास किया है। ये कानून साधारण होते हुए भी संविधानिक महत्व के हैं। इनके द्वारा मतदान के अधिकार को विस्तारित किया गया। निर्वाचन पद्धति निश्चित हुई। राज्य कर्मचारियों के अधिकार और कर्तव्यों के सम्बन्ध में उपयुक्त नियम बने। व्यक्तियों के अधिकार संरक्षण का प्रबन्ध हुआ। इंगलैण्ड में संविधानिक तथा साधारण कानूनों में कोई भेद नहीं है। पार्लमेण्ट किसी भी समय साधारण प्रणाली से बड़े से बड़े कानूनों को परिवर्तन कर सकती है।

स्टैचुट

समय समय पर ब्रिटेन के न्यायालयों ने चार्टरों तथा विभिन्न कानूनों का अर्थ लगाया है जिसके द्वारा उनकी धाराओं की सीमा निश्चित हुई है। ब्रिटिश न्यायालयों को पार्लमेण्ट के कानूनों को अवैध घोषित करने का अधिकार नहीं है। पर जो नियम प्रशासकीय अधिकारियों के द्वारा जारी किये गए हैं। उन्हें न्यायालय अवैध घोषित कर सकते हैं।

न्यायालय के निर्णय

'कामन ला' ब्रिटिश संविधान का एक अङ्ग है। 'कामन ला' से उन कानूनी नियमों का मतलब है जिनका विकास इंगलैण्ड में प्राचीन समय से ही हुआ। पार्लमेण्ट से इन लोक नियमों से कोई सम्बन्ध नहीं था। इनकी मान्यता सारे देश में है। ब्रिटिश संविधान में व्यक्तिगत स्वतन्त्रता को जो संरक्षण प्राप्त हैं वे अधिकतर "कामन ला" के अन्तर्गत बने हैं। फौजदारी मुकदमों में जूरी का बैठना 'कामन ला' की ही देन है। पार्लमेण्ट के नियमों और 'कामन ला' में संघर्ष हो तो पार्लमेण्ट के नियम ही मान्य होंगे। न्यायालय 'कामन ला' को मान्यता देते हैं और उनके निर्णय से 'कामन ला' का सदैव विकास होता रहा है।

कामन ला या लोकनियम

इंगलैण्ड में बहुत सी राजनीतिक प्रथाओं, परम्पराओं और प्रचलनों का प्रयोग बहुत दिनों से चला आ रहा है। इनका प्रभाव शासन के विभिन्न अंगों पर भरपूर पड़ता है। बल्कि शासन की मशीन में इन्हीं परम्पराओं के कारण प्रगति है। इनकी मान्यता पार्लमेण्ट के कानून से कम नहीं है। अन्य देशों की अपेक्षा इंगलैण्ड के संविधानिक प्रगति में प्रथाओं का अत्यधिक प्रभाव है। इंगलैण्ड में प्रथाओं के बनने और समुन्नत होने के लिये अधिक समय मिला। ब्रिटिश शासन पद्धति का अधिकतर भाग पार्लमेण्टरी कानूनों और न्यायालय के निर्णयों की अपेक्षा प्रथाओं और परम्पराओं पर अवलम्बित है। कैबिनेट और उसकी कामन सभा के प्रति उत्तरदायित्व प्रथा पर ही अवलम्बित है। प्रथाएँ तीन तरह की होती हैं—(१) पार्लमेण्टरी राजसत्ता के आधार पर पार्लमेण्ट और मन्त्रिमण्डल के पारस्परिक सम्बन्ध के नियम। फ्रीमैन के शब्दों में कैबिनेट अपने कार्यों के लिये पार्लमेण्ट के प्रति उत्तरदायी है। क्राउन के द्वारा की गई नियुक्तियों के लिये कैबिनेट ही उत्तरदायी है। कामन सभा में जिस दल का बहुमत हो उसे मंत्रिमण्डल निर्माण करने का अधिकार है। पार्टी के प्रभावशाली व्यक्ति को प्रधान मंत्री होने की परम्परा है। कामन सभा में किसी महत्वपूर्ण विषय पर यदि कैबिनेट की हार हो जाय तो, कैबिनेट क्राउन को कामन सभा के विघटन के लिये सलाह दे सकता है और नये चुनाव की मांग कर सकता है। इन प्रथाओं को सुविधाओं की दृष्टि से मानना आवश्यक है। इनके न मानने से केवल असुविधाएँ ही नहीं होंगी बल्कि कानून के साथ भी संघर्ष होने लगेगा।

संविधान की परम्पराएं और प्रथाएं

(२) सरकार की कानूनी कार्रवाई में तथा जनमत या निर्वाचन निर्णय में समन्वय आवश्यक है। सरकार ऐसे कानून को पास नहीं करती जिसके लिये काफी संघर्ष हो और निर्वाचकों से जिसके लिये स्वीकृति (मैन्डेट) न मिली हो। किसी भी महत्वपूर्ण कानून के बनाने के पहले यह आवश्यक है कि उस कानून के निर्माण करने की योजना निर्वाचन के समय जनता के समक्ष आ जानी चाहिये। या विपक्षी दल अपने कार्यों से यह दिखला दे कि वह कानून कोई बहुत संघर्ष का विषय नहीं है। यह प्रथा प्रशासकीय और परराष्ट्र सम्बन्धी नीति के लिये भी लागू है। यदि जनता के नाम की गई अपील पर निर्वाचन में मंत्रिमण्डल को बहुमत प्राप्त नहीं होता तो उसे पद त्याग करना होगा। डाइसी के मत के अनुसार क्राउन को ऐसे मंत्रिमण्डल के बर्खास्त करने का अधिकार है जिसके विषय में उसको यह विश्वास हो गया हो कि कामन सभा में बहुमत होते हुए भी निर्वाचकों में मंत्रिमण्डल का बहुमत नहीं है।

डाइसी का ख्याल है कि इस परम्परा या प्रथा से वैध और राजनीतिक राजसत्ता में समन्वय स्थापित होता है। क्राउन चाहे तो ऐसे मंत्रिमण्डल को पद-त्याग करने के लिये बाध्य कर सकता है जिसकी नीति को वह पसन्द नहीं करता और वह यह समझता है कि जनता भी उसे नहीं चाहती। परन्तु क्राउन का मंत्रिमण्डल को बर्खास्त करने का अर्थ राजनीति में हस्तक्षेप समझा जायेगा। इस तरह क्राउन का मंत्रिमण्डल को बर्खास्त कर देना जिसका बहुमत कामन सभा में है खतरे से खाली नहीं है। यदि निर्वाचन में मंत्रिमण्डल जीत गया तो राजा के लिये अपने पद पर बना रहना कठिन हो जायगा। राजा को मंत्रिमण्डल के अपदस्थ करने का वैध अधिकार प्राप्त है। इस पर तो कोई मतभेद नहीं है। पर इसका प्रयोग करना उपयुक्त नहीं होगा। डाइसी के मत से लार्ड सभा भी भी कामन सभा के किसी विधेयक को स्वीकार करने में विलम्ब कर सकता है जब तक निर्वाचकों का मत स्पष्ट न हो जाय। इस प्रकार क्राउन और लार्ड सभा राजनीतिक राजसत्ता की श्रेष्ठता को अपनी इच्छा के अनुसार कामन सभा के बहुमत के विरुद्ध प्रयोग करने के अधिकारी हो जाते हैं जो अच्छा सिद्धान्त या उपयुक्त नियम नहीं माना जा सकता।

(३) तृतीय श्रेणी में वे परम्पराएँ हैं जो विशेष संस्थाओं के उपयुक्त ढंग से कार्य करने के लिये आवश्यक हैं। कानून विशेषज्ञ लार्ड ही लार्ड सभा में बैठ सकेंगे जब सभा अपील न्यायालय के रूप में बैठती है। डोमिनियनों के आन्तरिक विषयों में ब्रिटिश सरकार कोई हस्तक्षेप नहीं करेगी। किसी भी उपनिवेश के

ऊपर कोई कर इंगलैण्ड के लिये नहीं लगाया जायेगा। कामन्स सभा में विरोधी पक्ष को विचार अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता होगी। पार्लमेन्ट की अवधि उसकी निश्चित अवधि समाप्त हो जाने के बाद बढ़ाई नहीं जायेगी।

संविधान की प्रमुख विशेषताएँ

पार्लमेण्ट की वैधानिक प्रभुसत्ता ब्रिटिश संविधान का एक प्रमुख आधारयुत सिद्धान्त है। पार्लमेण्ट के साथ क्राउन वैधानिक रूप में सर्वश्रेष्ठ अधिकारी है। वैध दृष्टि से ऐसी कोई चीज नहीं है जिसे सपार्लमेण्ट राजा नहीं कर सकता।[1] किसी भी न्यायालय को पार्लमेण्ट द्वारा पारित विधान को अवैध घोषित करने का अधिकार नहीं है। पार्लमेण्ट की शक्ति को चुनौती देने का वैध अधिकार किसी को नहीं है। पार्लमेण्ट किसी कानून को पास कर सकती है, संशोधित कर सकती है और विखण्डित कर सकती है। किसी भी न्यायालय के निर्णय को समाप्त कर सकती है। लोक नियम को संशोधित कर सकती है। किसी भी संविधानिक प्रथा या परम्परा को अवैध बना सकती है। ब्रिटिश पार्लमेण्ट सार्वभौमिक व्यवस्थापक मण्डल है। अमेरिकी कांग्रेस सार्वभौमिक विधान मण्डल नहीं है। कांग्रेस के द्वारा पास किये गये कानून यदि संविधान के अन्तर्गत वैध न हों तो सर्वोच्च न्यायालय ऐसे कानूनों को अवैध घोषित कर सकता है। स्विस देश के संघीय न्यायालय को भी राष्ट्रीय असेम्बली के द्वारा स्वीकृत कानून को अवैध घोषित करने का अधिकार नहीं है, परन्तु राष्ट्रीय असेम्बली के अधिकार-क्षेत्र भी सीमित हैं। भारत के संविधान के अनुसार संसद को भी बहुत अधिकार प्राप्त है पर संघीय संविधान होने के कारण संसद के अधिकार भी सीमित हैं। इस प्रकार ब्रिटिश पार्लमेण्ट संसार में सबसे अधिक शक्तिशाली संस्था है। यह साधारण कानूनों के पास करने के लिए व्यवस्थापक मण्डल है।

पालमेण्ट की प्रभुसत्ता

इस प्रकार यह सिद्ध और मान्य है कि पार्लमेण्ट सर्वोपरि व्यवस्थापक मण्डल है। इसके द्वारा बनाये गये कानूनों पर कोई निर्णय नहीं दे सकता है इसके अधिकारों की सीमा नहीं है। ब्रिटिश संविधान एकात्मक है अर्थात् इंगलैण्ड एक केन्द्रीय राज्य है। इसलिये विधान-निर्माण का सम्पूर्ण अधिकार बृटिश पार्लमेण्ट को प्राप्त है। यदि कोई अंग्रेज नागरिक पार्लमेण्ट के

पार्लमेण्ट द्वारा पारित विधान अवैध नहीं हो सकता

1—The king in Parliament is legally omnipoteut. There is nothing legally which Parliament can not do.

द्वारा पारित किसी कानून को अवैधानिक कहता है तो इसी अर्थ में कि कोई कानून या नियम पराम्परा के विरुद्ध है, अनुपयुक्त है और ब्रिटिश मनोवृत्ति के प्रतिकूल है या जनमत की उपेक्षा करके निर्मित हुआ है। यदि पार्लमेण्ट कोई इस तरह का कानून पास करती है जो स्थापित परम्परा के प्रतिकूल है तो जनता उसका विरोध कर सकती है, उस कानून को रद करने की आवाज उठा सकती है या पार्लमेण्ट को भंग करके नए निर्वाचन की मांग कर सकती है। परन्तु कोई अंग्रेज नागरिक किसी न्यायालय में जाकर उस कानून को अवैध घोषित नहीं करा सकता। ब्रिटिश पार्लमेण्ट को अनियंत्रित सार्वभौमिक अधिकार प्राप्त है।

पार्लमेन्ट ही विधान सभा और संविधान-निर्माण सभा है।[1] पार्लमेण्ट संविधान में कोई भी परिवर्तन कर सकती है। संविधान के संशोधन के लिये कोई विशेष विधि या प्रक्रिया नहीं है। साधारण कानों के पास करने की वही सविधानिक कानूनों के पास करने के लिये भी है। संविधान के नियमों तथा साधारण कानूनों में न स्वरूप भेद है और न उत्पत्ति भेद। अमेरिका में कांग्रेस राष्ट्रीय कानूनों को पारित करती है पर संविधानिक नियम निर्माण उसके कार्य-क्षेत्र के वाहर है। अधिक से अधिक संविधान-संशोधन का प्रस्ताव पास कर सकती है। ब्रिटिश पार्लमेण्ट में किसी तरह का कानून प्रस्तावित हो सकता है और साधारण विधि के अनुसार बहुमत से पास हो सकता है। संविधान का बड़ा से बड़ा नियम पार्लमेण्ट जब चाहे परिवर्तन कर सकती है। पार्लमेण्ट संविधानिक नियम, साधारण कानून और स्थानीय स्वशासन के नियमों को बनाती है। उत्तराधिकार नियम (१७०१) जिसके द्वारा बृटिश गद्दी का उत्तरा धिकारी निश्चित किया जाता है पार्लमेण्ट अपनी इच्छा अनुसार बदल सकती है। पार्लमेण्ट इंगलैण्ड को संविधानिक नृपतन्त्र से गण राज्य में कानून के द्वारा परिणत कर सकती है।

संवैधानिक नियम और साधारण कानून में कोई भेद नहीं

सिद्धान्तः ब्रिटिश पार्लमेण्ट शासन के किसी अवयव में अपनी इच्छानुसार परिवर्तन कर सकती है। कोई चार्टर या नियम कितना भी पुराना या मौलिक हो पार्लमेण्ट के अधिकार क्षेत्र के वाहर नहीं है। साधारण प्रक्रिया से संविधान में कोई भी संशोधन हो सकता है। किसी भी न्यायालय के निर्णय को पार्लमेण्ट

संविधान में संशोधन

1—Parliament is both legislative and Constituent Assembly.

परिवर्तन करने का अधिकार रखती है। कोई ऐसी प्रथा नहीं जिसे पार्लमेण्ट समाप्त न कर सके और "कामन ला" का कोई ऐसा नियम नहीं है जो यह बदल न दे। शासन का सारा अधिकार अन्ततोगत्वा पार्लमेण्ट के हाथ में है। सर एडवर्ड कोक के शब्दों में पार्लमेण्ट का अधिकार क्षेत्र सीमाबद्ध नहीं है। इस प्रकार पार्लमेण्ट पूर्ण सत्ताधारी विधान मण्डल है। यह सत्य को असत्य और असत्य को सत्य घोषित कर सकती है। परन्तु भविष्य की पार्लमेण्ट को समाप्त नहीं कर सकती या उसके अधिकार पर कोई नियन्त्रण नहीं कर सकती।

वाल्टर वेजहाट[1] ने पार्लमेण्ट की सार्वभौमिक प्रधानता की बड़ी प्रशंसा की है। उसने लिखा है कि पार्लमेण्ट जूरी पद्धति को समाप्त कर सकती है, व्यक्तिगत सम्पत्ति को बिना मुआवजा दिये जब्त कर सकती है या टैक्स न देने वालों को मतदान के अधिकार से वंचित कर सकती है! क्या सचमुच पार्लमेण्ट ऐसा करेगी? पार्लमेण्ट वैध रूप में सार्वभौमिक संस्था है। कानूनी ढंग से कोई कानून पास करने में कोई रुकावट नहीं है। पर विधान विज्ञान की दृष्टि कुछ और होती है।

निर्वाचकों की राजनीतिक प्रधानता संविधान का आधार भूत सिद्धान्त

तथा वास्तविकता कुछ और है। यदि पार्लमेण्ट ऐसे अनुत्तरदायी तथा पागलपन के कार्य को करने लगे तो वह पार्लमेण्ट नहीं रह जायेगी! शासन समाप्त हो जायेगा। असन्तोष प्रस्फुटित होगा। यही नहीं असन्तोष की लहरें विद्रोह में परिणत हो जायंगी। शान्ति और सुरक्षा अशान्ति तथा अराजकता में परिवर्तित हो जायगी। पार्लमेण्ट के सदस्य जनता के निर्वाचित प्रतिनिधि होते हैं। उनका निर्वाचन पार्टियों के आधार पर होता है। पार्लमेण्ट बहुमत और विरोधी दल में बँटी रहती है! यदि पार्लमेण्ट का बहुमत दल ब्रिटिश परम्परा के विरुद्ध कोई कार्य करने लगे या करने का प्रयत्न करे तो विरोधी दल चुप और शान्त होकर बैठ नहीं सकता। पार्लमेण्ट के विकास का सारा इतिहास इस बात का साक्षी है कि कामन सभा जनता की भावनाओं का आदर करती है और जनता के अधिकारों की रक्षा के लिये पार्लमेण्ट के विभिन्न दल संयुक्त रूप में कार्य करते हैं। पार्लमेण्ट कोई जनमत विरोधी, परम्परा-विरोधी कार्य करके अपनी सार्वभौमिकता की परीक्षा नहीं लेती। पार्लमेण्ट ब्रिटिश जनता की प्रतिनिधि संस्था है। इसका कार्यकाल निश्चित है। वह जनमत की भावनाओं का प्रतिनिधित्व करती है। पार्लमेण्ट संविधान की प्रथाओं और परम्पराओं का सदैव ध्यान रखती है। निर्वाचकों की राजनीतिक

1—The English constitution by Walter Bagehot.

प्रधानता संविधान का उसी तरह आधार भूत सिद्धान्त है जिस तरह पार्लमेण्ट की संविधानिक या वैधानिक प्रधानता ।[1]

पार्लमेण्ट के दोनों सदनों में लार्ड सभा के अधिकार तो १९११ तथा तथा १९४९ के कानूनों के द्वारा केवल नाम मात्र रह गये हैं। कामन्स सभा के सदस्य जनता के द्वारा चुने जाते हैं। हर पांच वर्षों के बाद सभा का नया चुनाव होता है। इसलिये मतदाता राजनीतिक दृष्टि से राज सत्ताधारी हैं। मतदाताओं के मत का निर्माण और उसमें परिवर्तन कितने ही प्रभावों से होता रहता है। समाचार पत्र, राजनीतिक पत्रों के द्वारा वितरित साहित्य, क्लब, सभा तथा अन्य अनेक साधनों से जनमत बनता है। इसी को जन सम्मत राजसत्ता कहते हैं।

ब्रिटिश राजनीतिक पद्धति की प्रमुख विशेषताओं में "कानून का शासन"[2] एक प्रमुख विशेषता है। इसका अर्थ यह है कि ब्रिटेन में कोई व्यक्ति कानून के तोड़ने पर ही दण्डित हो सकता है। कानून की अवज्ञा नहीं होने पर वह किसी प्रकार दण्डित नहीं हो सकता इसका दूसरा अर्थ है कि कोई व्यक्ति या वर्ग कानून के ऊपर नहीं है। कोई व्यक्ति कितना भी बड़ा क्यों न हो, उसे कानून के अनुसार ही कार्य करना होगा। राजा को भी कानून के अनुसार ही कार्य करना पड़ता है। न्यायालय, पार्लमेण्ट और शासक मण्डल सभी कानून के अन्तर्गत ही कार्य करते हैं। कानून ही सर्वश्रेष्ट है। कानून से बड़ा कोई नहीं है। डायसी के शब्दों में "संविधान भी देश के साधारण कानून का फल है और यह व्यक्तियों के अधिकारों का श्रोत नहीं है बल्कि उसी का परिणाम है।"

कानून का शासन

पार्लमेण्ट को ही कानून बनाने का अधिकार है और उसके बनाये हुए कानून को कोई अवैध घोषित नहीं कर सकता। पार्लमेण्ट का यह अधिकार कानून के सिद्धान्तों पर ही आधारित है। इस प्रकार पार्लमेण्ट की वैधानिक सत्ता कानून के सिद्धान्तों से मर्यादित है।

कैबिनेट प्रणाली के विकास से शासक मण्डल और विधान मण्डल का

1—The political supremacy of electorate is quite as fundamental and organic principle of the British Constitution as the legal sovereignty of Parliament."

2—Rule of Law

निकटतर सम्बन्ध हो गया। बल्कि दोनों का योग हो गया। बेजहाट के शब्दों में कैबिनेट पार्लमेण्ट की एक कमेटी है। इस कारण

अधिकार विभाजन का सीमित सिद्धान्त

मान्टेस्क्यू का अधिकार विभाजन का सिद्धान्त जिसे उसने अंग्रेजी राजनीतिक पद्धति के आधार पर ही बनाया था इंगलैण्ड में अब लागू नहीं है। फिर भी अधिकार विभाजन का सिद्धान्त सीमित अर्थ में प्रयुक्त है। १७०१ के उत्तराधिकार नियम[1] के अनुसार न्यायाधीशों का वेतन क्रम निश्चित हो गया और और सदाचार पर्यन्त पदासीन रहने की गारंटी भी मिल गई। पार्लमेण्ट के दोनों सदनों की प्रार्थना या प्रस्ताव पर क्राउन के द्वारा न्यायाधीश अपदस्थ हो सकते हैं। इस प्रकार न्यायाधीशों की स्वतन्त्रता निश्चित है। शासक मण्डल किसी प्रकार न्यायाधीशों को प्रभावित नहीं कर सकता। लार्ड सभा अपील की सर्वोच्च संस्था है। पर इससे न्यायालय की स्वतन्त्रता पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता। लार्ड सभा जब न्यायालय के रूप में काम करती है उस समय कानून विशेषज्ञ लार्ड ही बैठते हैं जो विशेषतः उसी कार्य के लिये नियुक्त हैं। लार्ड सभा के दोनों स्वरूप की कार्य-शैली में भी भेद है।

ब्रिटिश संविधान की प्रमुख विशेषताओं में एक उसकी नमनीयता है। अर्थात् ब्रिटिश राजनीतिक प्रणाली में सुलभ परिवर्तनशीलता विद्यमान है। संविधान की मुख्य वस्तुएं प्रथाओं पर अवलम्बित हैं। प्रथाएं

संविधान की नमनीयता

सहज परिवर्तनशील होती हैं। पर यह नहीं समझना चाहिए कि इंगलैण्ड में प्रथाएं यथा शीघ्र परिवर्तित हो जाती हैं। अंग्रेजी जनता स्वभाव से ही पुरान पन्थी है। पुरानी अनावश्यक प्रथाओं से चिपके रहना उनका स्वभाव है। फिर भी आवश्यकता के अनुसार प्रथाओं और परम्पराओं में परिवर्तन होता है। पार्लमेण्ट सहज और साधारण प्रक्रिया से संविधान में संशोधन कर सकती है। प्रोफेसर मुनरो ने लिखा है कि संविधान की परिवर्तनशीलता संविधान की सहज संशोधन विधि पर निर्भर नहीं करती बल्कि परिस्थितियों पर निर्भर करती है। संविधानिक धाराओं के स्वरूप और जनता के स्वभाव पर संविधान की नमनीयता अवलम्बित है। यदि जनता स्वभाव से अनुदार, नई प्रगति के प्रति अन्य मनस्क और प्रति-क्रियात्मक मनोवृत्ति युक्त हो तो संविधान के परिवर्तन-नियम में कितनी ही सर-लता क्यों न हो संविधान में संशोधन होना सरल नहीं होगा।

1—The Act of Settlement of 1701.

ब्रिटिश संविधान का क्रमिक विकास करीब तेरह या चौदह सौ वर्षों में हुआ है। यह विकास क्रमशः पर अटूट रहा है। संविधानिक विकास की ऐसी अटूट क्रमबद्धता दुनियाँ के अन्य देशों में नहीं हुई है। प्रसिद्ध इतिहासज्ञ फ्रीमान[1] ने लिखा है कि ब्रिटेन में कभी ऐसा समय नहीं हुआ जब भूत और वर्तमान की ग्रन्थि टूट कर पृथक हो गई हो। सतरहवीं शताब्दि में भी जब यह मालूम पड़ता था कि इंगलैंएड में युद्ध और क्रान्ति के कारण देश की व्यवस्थित संविधानिक प्रगति में वाधा पड़ जायेगी तौ भी अचेतन रूप में यह स्पष्ट हो रहा था कि दो या तीन सौ वर्षों से बनने वाले सिद्धान्तों को स्थायित्व और पुष्टि ही मिल रही है।

संविधान की अटूट क्रमबद्धता

दुनिया के अन्य देशों में संविधान की धाराओं और सिद्धान्तों के अनुसार ही सरकार का संघटन और कार्य संचालन होता है। परन्तु इंगलैंएड में सिद्धान्त और व्यवहार में साम्य नहीं है। संविधान के सैद्धान्तिक स्वरूप और कार्य प्रणाली में बहुत ही अन्तर है। दोनों में विचित्र विरोध दिखलाई पड़ता है पर वास्तव में कोई विरोध नहीं होता। इंगलैंएड के राजा को आज भी वे अधिकार प्राप्त हैं जो आठ सौ वर्ष पहले प्राप्त थे। पर व्यवहार में वे अधिकार राजा के द्वारा नहीं वल्कि उनके मन्त्रियों के द्वारा प्रयोग में लाये जाते हैं। सिद्धान्त में आज भी इंगलैंएड की सरकार राजा की सरकार है। कानून राजा का कानून है। न्याय राजा का न्याय है। जनता राजा की राजभक्त प्रजा है। पर यह सब केवल कानूनी आडम्बर है। वास्तविक कार्य प्रणाली से इन वाह्य स्वरूपों से कोई सम्बन्ध नहीं है। संविधान के अनुसार पार्लमेंएट नये कानून बनाती है। मन्त्रिमण्डल को बनाती और बिगाड़ती है। राजा मन्त्रिमण्डल की नियुक्ति करता है। राजा मन्त्रियों के सलाह से कार्य करता है। पर व्यवहार में पार्लमेंएट मन्त्रियों द्वारा प्रस्तावित विधेयक स्वीकार कर लेती है या उस पर अपनी स्वीकृति की मुहर दे देती है। राजा कामन्स सभा के बहुमत दल के नेता को प्रधान मन्त्री और उसकी सिफारिश पर अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति करता है। राजा को इसमें अपने विवेक प्रयोग के लिये स्थान नहीं है। राजा के नाम पर शासन का कार्य मन्त्रिगण ही करते हैं। राजा स्वयं चाहे तो किसी विषय पर मन्त्रियों को सलाह दे सकता है और अन्तिम निर्णय करने का अधिकार मन्त्रियों को

सिद्धान्त और व्यवहार में भेद

1. Freeman—The growth of English Constitution.

ही है। वाह्य स्वरूप और संघ ठन तो प्राचीन ही है पर आन्तरिक काय प्रणाली पूर्णतया परिवर्तित हो गयी है।

ब्रिटिश राजनीतिक प्रणाली में नृपतन्त्र, उच्चजनतन्त्र तथा लोकतन्त्र तीनों का विचित्र मिलन है। इंगलैंड पूर्णतया लोकतान्त्रिक देश है। उसकी लोकतान्त्रिक प्रणाली का अनुकरण अन्य देशों ने भी किया है। पर स्वयं इंगलैण्ड ने अपने पुराने स्वरूप को समाप्त नहीं किया। पुरानी संस्थाओं की उपयोगिता को समझ कर उन्हें राजनीतिक पद्धति में उपयुक्त स्थान प्राप्त है।

ब्रिटिश राजनीतिक प्रणाली में त्रितन्त्रों का सम्मिश्रण

कितनी ही सदियों के क्रमिक विकास से ब्रिटिश राजनीतिक पद्धति को एक जीवन-दायिनी शक्ति प्राप्त है। लिखित संविधानों का सूखापन इंगलैण्ड के संविधान में अनुभव नहीं होता। इसमें शक्ति-पूर्ण व्यक्तित्व है। संविधान के विकास की विधि क्रमिक रही है। परम्परा और प्राचीन स्वरूपों के प्रति चिपके रहने पर भी संविधान की आन्तरिक पद्धति में इतने महान क्रान्तिकारी परिवर्तन हुए हैं जितना अन्य देशों में सम्भव नहीं हो सका है।

ब्रिटिश संविधान एक जीवित संस्था है

दूसरा अध्याय

संविधान का विकास

विभिन्न जातियों का आगमन

ब्रिटिश राष्ट्र कई जातियों का मिश्रण है। ब्रिटेन वहां की सबसे पुरानी जाति है। केल्ट, आंग्ल-सैक्सन, डेन्स तथा नार्मनोंने बारी बारी से इंगलैण्ड पर आक्रमण किया। इन लोगों ने देश को जीता और अपना निवास बनाया। इनमें केवल रोमन ही अपने देश को बाद में वापस चले गये। केल्ट जाति समूह बना कर रहती थी। उनके समूह का नेता होता था। वही युद्ध में नेतृत्व करता था। अन्य प्रश्नों को सुलझाने के लिये जातीय सभा या काउन्सिल होती थी। काउन्सिल ही आवश्यक शासकों को चुनती थी।

आंग्ल-सैक्सन काल

आंग्ल-सैक्सन जाति में पंचायती सरकार की प्रथा बड़ी पुरानी थी। जब ये इंगलैण्ड में आये और उसे जीत कर बस गये तो अपनी सामाजिक और राजनीतिक संस्थाओं को भी प्रारम्भ किया। प्रत्येक ग्राम या नगर की अपनी समिति होती थी जिसे 'टाउन मूट' कहते थे। इस समिति में सभी स्वतन्त्र व्यक्ति

टाउन मूट

सदस्य होते थे और ग्राम का प्रधान जो 'रीव' कहा जाता था इसका अध्यक्ष होता था। कुछ गांवों के समूह को 'हन्ड्रेड' कहते थे। इसकी मासिक बैठक होती थी। इसका नाम "हन्ड्रेड मूट" था। इसमें प्रत्येक 'टाउन शिप' के

हन्ड्रेड मूट

'रीव' और चार सदस्य आते थे। डिस्ट्रिक्ट के 'थेग्न' और 'अहर्न' भी पदेन सदस्य माने जाते थे। 'हन्ड्रेड मूट' सम्पति सम्बन्धी झगड़ों और फौजदारी के मुकदमों का फैसला करता था।

फौक मूट

सारी जाति या 'ट्राइब' की सभा को 'फौक मूट' कहते थे। इसमें 'टाउन-शिप' और 'हन्ड्रेड' के प्रतिनिधि आते थे। आल्डर मैन की अध्यक्षता में 'फाकमूट' की बैठक दो बार होती थी। यह न्याय की अन्तिम अदालत थी और युद्ध तथा शान्ति के सभी प्रश्नों का

राजा

फैसला करती थी! शायर-रीव या शेरिफ राजा का प्रतिनिधि होता था। बाद में इसे शायर मूट कहने लगे। राजा में केन्द्रीय अधिकार निहित होता था। राजत्व वंश क्रमागत नहीं था

पर धीरे धीरे व्यवहार में वंशगत उत्तराधिकार का सिद्धान्त प्रचारित हो गया। राजा के अधिकारों पर विटान के द्वारा नियन्त्रण होता था। युद्ध और शान्ति तथा कानून निर्माण में विटान की सहमति आवश्यक थी।

विटानजेमोट

विटान ने हैरोल्ड के उत्तराधिकार के सम्बन्ध में वंशमूलक सिद्धान्त को अमान्य कर दिया। यह बुद्धिमानों की असेम्बली थी। स्थानीय न्यायालयों की तरह यह प्रातिनिधिक संस्था नहीं थी। यह एक सलाहकारिणी परिषद थी जिसमें देश के प्रमुख व्यक्ति सदस्य होते थे। राजवंश के सदस्य, आल्डर मेन, थेग्न, आर्च-बिशप तथा बिशप लोग मुख्यतः इस सभा में बुलाये जाते थे। इसकी समानता लार्ड सभा से हो सकती है। युद्ध और शान्ति के प्रश्नों पर विचार, नये राजाओं का चुनाव, नये कानूनों पर स्वीकृति तथा राजा के द्वारा सार्वजनिक भूमि दिये जाने पर सहमति विटान की सभा में ही होता था। कभी कभी अयोग्य राजाओं को यह सभा अधिकार-च्युत भी कर सकती थी।

प्राचीन समय से ही अंग्रेजों में स्वराज्य की परम्परा तथा उसके प्रति आकर्षण था। 'हन्ड्रेड मूट' और 'फाक मूट' प्राचीनतम लोकप्रिय संस्थाएँ थीं। इन्हीं संस्थाओं ने अंग्रेज जाति में प्रातिनिधिक संस्थाओं के प्रति प्रेम और श्रद्धा का बीजारोपण किया। राजत्व भी प्रारम्भ में वंशमूलक पूर्णतया नहीं था। विटान ही राजा को चुनती थी। इस प्रकार अप्रत्यक्ष रूप में सरकार जनता के द्वारा और जनता के लिये थी। आंग्ल सैक्सन राजनीति में लोकतन्त्रात्मक और उच्च जनतन्त्रात्मक प्रणालियों का मिश्रण था।

नार्मन विजय के बाद

नार्मन के विजय के बाद आंग्ल-सैक्सन राजनीतिक संस्थाओं में परिस्थिति के अनुसार परिवर्तन अनिवार्य हो गया।

(१) राजत्व—नार्मन राजे परिस्थिति के अनुसार अपने अधिकारों में पूर्ण सुदृढ़ थे : उन्हें दो बातों का सामना करना था। अंग्रेजी जनता पर उनकी विजय हुई थी। अतः उन्हें दबाना आवश्यक था। दूसरी तरफ बैरन लोग भी शक्तिशाली थे। वे अपने को राजा से किसी तरह कम नहीं समझते थे। इसलिये नार्मन राजाओं के अधिकारों में वृद्धि हुई और एक केन्द्रीय निरंकुश शासन की स्थापना हुई। राजा बैरनों का फ्यूडल लार्ड था तथा राज्य का प्रधान भी था। इस प्रकार राजा के दो स्वरूप हो गये। विदेशी होने के

राजा के अधिकारों की वृद्धि

कारण कुछ समय तक राजाओं का राष्ट्रीय स्वरूप नहीं बन पाया था। परन्तु बैरनों की शक्ति को नियन्त्रित करने के लिये जनता की सहानुभूति अपेक्षित थी। अतः नार्मन राजाओं ने राष्ट्रीय राजाओं की तरह अपना वर्त्ताव और जनता से सहयोग लेना शुरु किया।

(२) महा परिषद् (ग्रेट काउन्सिल) विटान का स्थान ग्रेट काउन्सिल ने ले लिया। विटानजेमोट स्वतन्त्र जमींदारों की परिषद् थी और ग्रेट काउन्सिल फ्यूडल बैरनों की सभा थी। शासकीय रूप में राजा से सम्बन्धित व्यक्ति ही विटान के सदस्य होते थे! ग्रेट काउन्सिल में वे सभी जमींदार (बैरन) आते थे जिन्हें राजा से भूमि प्राप्त हुई थी। इसलिये दोनों का निर्माण विभिन्न सिद्धान्तों पर आधारित था। परन्तु दोनों के अधिकार एक ही से थे। क्राउन के सभी प्रमुख टिनैन्टों के द्वारा ग्रेट काउन्सिल बनती थी परन्तु व्यवहार में प्रमुख टिनैन्ट ही आते थे।

विटान का परिवर्तित स्वरूप

बैरनों के फ्यूडल कोर्टों के अभ्युदय से हन्ड्रेड कोर्टों की महत्ता बिल्कुल कम हो गई। राजा भी बैरनों की अदालतों की महत्ता कम करने के लिये शायर कोर्टों में पर्यटक न्यायाधीशों (सरकिट जज) को भेजता था जो अध्यक्ष का काम करते थे। शायर मूट या अदालत राजा के लिये समुचित साधन थे और जनमत को जानने का काम देते थे।

हन्ड्रेड कोर्टों की क्षीणता

नार्मन राजाओं ने चर्च को राज्य से पृथक कर दिया। चर्च के मामलों की सुनवाई ग्रेट काउन्सिल में नहीं बल्कि चर्च-साइनड में होती थी। पादड़ियों का मुकदमा चर्च-अदालतों में होता था।

राज्य चर्च का पार्थक्य

नार्मन राजाओं ने सुदृढ़ केन्द्रीय सरकारों की स्थापना की। कोई व्यवस्थित संविधान नहीं था, इसलिये वे निरंकुश शासकों की तरह व्यवहार करते थे। सभी वर्गों और श्रेणियों को दबा कर देश में शान्ति और सुव्यवस्था स्थापित की। विशेष कर बैरनों की शक्ति का दमन किया और जनता को अपनी तरफ मिलाने की अत्यन्त कोशिश की। इंगलैण्ड के शासन में नार्मनों ने सहसा या एकाएक कोई परिवर्तन नहीं किया। पुराने आंग्ल-सैक्सन संस्थाओं को कायम रखा और उन्हें पूर्ण बनाने का प्रयत्न किया। केन्द्रीय सरकार को

नार्मन शासन का स्वरूप

सुदृढ़ बनाने तथा शायर की स्थानीय संस्थाओं से सम्बन्ध स्थिर करने का प्रयास करते थे। यह कार्य पर्यटक न्यायधीशों के द्वारा होता था। ये न्यायाधीश क्यूरिया रेजिस के द्वारा भेजे जाते थे और शायर के न्यायालय में अध्यक्ष का कार्य करते थे।

दो मुख्य संस्थाएँ जिनसे शासन का कार्य संचालित होता था वे ग्रेट काउन्सिल और क्यूरिया रेजिस थीं।

ग्रेट काउन्सिल या 'मैगनम कनसिलियम' में देश के प्रमुख लोग आते थे जैसे विशप, राजप्रासाद के अधिकारी, टिनैन्ट-इन-चिफ, इत्यादि। राजा के बुलाने पर वर्ष में तीन या चार बार इसकी बैठक होती थी। राज्य की नीति निर्धारित करना, शासन कार्य पर देख रेख करना, न्याय के लिये हाईकोर्ट के रूप में कार्य करना तथा आवश्यकता पड़ने पर कानूनों का निर्माण तथा संशोधन करना इसका काम था।

ग्रेट काउन्सिल और क्यूरिया रेजिस का महत्त्व

क्यूरिया रेजिस ग्रेट काउन्सिल से पृथक कोई संस्था नहीं थी पर धीरे धीरे व्यवहार में वह पृथक हो गई। ग्रेट काउन्सिल की बैठकें प्रायः कम होती थीं और राज्य के कार्यों के लिये बराबर ही सलाह की आवश्यकता पड़ने लगी। इस लिये काउन्सिल के वे सदस्य जो राजा के अति निकट थे या सहज ही में सुलभ थे परामर्श के लिये बुलाये जाने लगे। राजप्रासाद से सम्बन्धित अधिकारी जैसे चैम्बर लेन, चान्सलर और कन्सटेबल इत्यादि बुलाये जाते थे।

दोनों संस्थाओं के निर्माण के निश्चित नियम नहीं थे। और न दोनों का कार्य-क्षेत्र ही बँटा हुआ था। राजा बड़ी काउन्सिल या छोटी काउन्सिल किसी को भी बुला सकता था। कोई प्रश्न किसी भी काउन्सिल में रख सकता था। राजा उनके निर्णयों को मानने के लिये बाध्य नहीं था। नार्मन-अंजविन काल के सभी राजाओं को काउन्सिलों से परामर्श तथा उनके मत और सहयोग की आवश्यकता पड़ती थी। ज्यों ज्यों समय व्यतीत होने लगा दोनों संस्थाएं एक दूसरे से दूर होती गईं। कार्यों की वृद्धि के कारण क्यूरिया रेजिस के कार्यों का विभाजन तथा विशेषज्ञों की आवश्यकता भी पड़ने लगी। किसी ने निश्चित रूप में विभाजन की योजना नहीं बनाई। स्वतः परिस्थितियों के अनुसार कार्यों का विभाजन होता गया! इस प्रकार क्यूरिया रेजिस से पाँच संस्थाएं बन गईं। क्यूरिया रेजिस का मुख्य अंग प्रिवी काउन्सिल के रूप में तैयार हुआ। प्रिवी काउन्सिल राजा की सलाहकारिणी परिषद् थी। चार अन्य संस्थाएं न्याय और राजस्व

सम्बन्धी थीं—(१) एक्सचेकर (२) किंगस बेंच (३) कामन प्लीज (४) चान्सरी ।

ग्रेट काउन्सिल धीरे धीरे न्याय सम्बन्धी और शासकीय कार्यों से दूर होती गई। इसका विकास दूसरी तरफ हुआ बाद में लार्ड सभा का रूप इसने धारण किया ।

हेनरी द्वितीय बड़ा ही निरंकुश और कुशल शासक था। सर्व प्रथम उसके शासन काल में "संविधान" शब्द का प्रयोग हुआ। हेनरी द्वितीय ने देश की पुरानी परम्परा को संहितावद्ध कराया उसे ही क्लेरडन का संविधान कहते थे! हेनरी ने ही जुरी पद्धति प्रारम्भ किया। उसके न्याय सम्बन्धी सुधारों ने इंगलैण्ड की संविधानिक प्रणाली को सुदृढ़ बनाया।

क्लेरनडन का संविधान

हेनरी द्वितीय ने बड़ी कुशलता से राज्य किया और अपने न्याययुक्त शासन से लोक प्रियता और सुदृढ़ता प्राप्त की। उसके निरंकुश अधिकार उसके अयोग्य पुत्रों के हाथ में विद्रोह के कारण हुए। जॉन की गलतियों और अत्याचारों से घबड़ा कर बैरनों ने उसके विरुद्ध बगावत की। बैरनों की संगठित शक्ति के के आगे जॉन को झुकना पड़ा। उसके सभी सहयोगी और मित्र उससे पृथक हो गये। बैरनों ने एक बहुत बड़ी मांग उसके सामने उपस्थित किया। उन मांगों की अस्वीकृति का अर्थ गृह युद्ध था। कुछ समय तक जॉन इधर उधर करता रहा परन्तु अन्त में रनीमेड के मैदान में आत्म समर्पण कर दिया और मांगों को स्वीकार कर लिया। यही १२१५ का महा स्वतन्त्रता पत्र है। इसमें कोई नई बात नहीं थी। पुराने प्रचलित अधिकारों को नये रूप से राजा ने स्वीकार किया और प्रतिज्ञा की कि उन नियमों के अनुसार ही शासन का कार्य होगा। महा स्वतन्त्रता पत्र में ६३ धाराएँ थीं। उनमें बहुतसी धाराएँ वैयक्तिक तथा स्थानीय दिक्कतों के सम्बन्ध में थीं। इसके द्वारा जूरी के द्वारा न्याय अथवा प्रातिनिधिक सरकार की कोई गारण्टी नहीं थी। बैरनों ने अपने अधिकारों को सुरक्षित करने के लिये राजा से शक्ति पूर्वक वचन ले लिया था। उसमें साधारण जन के अधिकारों के विषय में कुछ नहीं था। बाद में जब समय आया तो बैरनों और चर्च-अधिकारियों के अधिकार साधारणजन को भी

महा स्वतन्त्रता पत्र[1] *(१२१५)*

---

1. Magna charta or the Great charter. (1215)

मिले। इस स्वतन्त्रता पत्र से यह निश्चय हुआ कि देश का शासन नियमों के आधार पर होगा। राजा की व्यक्तिगत इच्छा या विवेक पर नहीं। राजा के अनियन्त्रित कार्यों पर एक रोक लग गई। पुनः जॉन अपने वचनों से विमुख न हो जाय इसलिये २५ बैरनों की समिति बनाई गई जो राजा के कार्यों पर रोक और नियन्त्रण रखे। बाद के राजाओं ने समय समय पर आवश्यकतानुसार महा स्वतन्त्रता पत्र की धाराओं को मान्यता प्रदान किया तथा पार्लमेण्ट ने भी समय समय पर उस पर अपनी स्वीकृति प्रदान की। इस प्रकार महा स्वतन्त्रता पत्र[1] ब्रिटिश संविधान की एक आधार-शिला बन गया।

चार्टर की प्रमुख धाराएँ

(१) राज्य के नियन्त्रण से चर्च मुक्त कर दिया गया। चर्च-अधिकारी अपने अधिकारों को स्वतन्त्रता पूर्वक प्रयोग कर सकते थे। विशपों के चुनने की भी स्वतन्त्रता हो गई।

(२) देश के नियम या समकक्ष के व्यक्तियों के निर्णयों के अतिरिक्त किसी भी दूसरे ढंग से कोई स्वतन्त्र व्यक्ति कैद और दण्डित नहीं होगा तथा वह देश से निकाला भी नहीं जा सकेगा।

(३) किसी तरह का कर या चन्दा (सहायता के रूप में) देश के साधारण काउन्सिल की सहमति के विना नहीं लगेगा। तीन परिस्थितियों के लिये छूट थी—राजा को कैद से छुड़ाने के लिये, ज्येष्ठ पुत्र को नाइट बनाते समय तथा ज्येष्ट पुत्री की शादी करते समय लिये गये करों।

(४) बैरनों को भी अपने टिनैन्टों के साथ वैसा व्यवहार करना तथा अधिकार देना होगा जैसा उन्हें राजा से प्राप्त हुआ है।

(५) लण्डन और अन्य शहरों की स्वतन्त्रता सुरक्षित रहेगी। व्यवसायियों को व्यवसाय करने की स्वतंत्रता होगी।

यह स्वतंत्रता पत्र एक सामन्त शाही राजा तथा सामन्त शाही वर्ग के बीच अनुबन्ध के रूप में था जिसका आधार भी सामन्त वादी था। जॉन ने परिस्थितियों में पड़ कर मांगों को स्वीकार किया था पर उन प्रतिज्ञाओं के अनुसार कार्य करने को तैयार नहीं था। बाद की घटनाओं से परिस्थिति बिल्कुल स्पष्ट हो गई।

---

1. Bishop William Stubbs once said of the Charter that the whole of English constitutional history is merely one long Commentary up on it—Constitutional History of England, 3 vols.

जॉन परिस्थितियों के कारण परेशान था। विदेश तथा देश की दिक्कतों ने उसे ग्रेट काउन्सिल की बैठक (१२१३) बुलाने के लिये बाध्य किया। जॉन ने प्रत्येक काउन्टी से चार अच्छे नाइटों[1] को ग्रेट काउन्सिल की बैठक के लिये बुलाया जो राज कर लगाने के सम्बन्ध में सहमति देते। इससे जॉन को बहुत लाभ नहीं हुआ पर इसका उपयोग बाद के राजाओं ने भी किया। तृतीय हेनरी ने भी १२५४ में ऐसी ही सभा का आयोजन किया था। पर हेनरी और बैरनों में झगड़ा हो गया जो अन्त में युद्ध का रूप धारण कर लिया। इसमें बैरनों की जीत हुई और उनका नेता साइमन डी मान्टफोर्ड देश का रीजेन्ट नियुक्त हुआ। साइमन ने भी १२६५ में एक पार्लमेण्ट बुलाया जिसमें बैरन, क्लर्जी, प्रत्येक शायर से दो नाइट और एक्कीस नगरों से दो दो नागरिक[2] भी आये। एडवर्ड प्रथम ने १२९५ में एक पार्लमेण्ट की बैठक बुलाया। उस पार्लमेण्ट को "आदर्श पार्लमेण्ट" कहते हैं। उसमें २ आर्च बिशप, १८ बिशप, ६६ ऐबट, धार्मिक वर्गों के ३ प्रधान, ९ आर्च, ४१ बैरन, शायरों के ६१ नाइट, नगरों और शहरों से १७२ नागरिक और बरजेसेस सम्मिलित हुए थे। इस प्रकार देश के प्रत्येक वर्ग को (बैरन, चर्च, तथा साधारण जन का प्रतिनिधित्व) पार्लमेण्ट में स्थान प्राप्त हुआ। यह आदर्श पार्लमेण्ट इसीलिये कही जाती है कि इसके बाद पार्लमेण्टों का यही आधार रहा। "सभी से सम्बन्धित वस्तु पर सभी की स्वीकृत होनी चाहिये"[3]। यही सिद्धान्त पार्लमेण्ट के निर्माण का आधार बना। इस प्रकार पार्लमेण्ट एक राष्ट्रीय सभा बन गई। यह केवल बैरनों और चर्च के बड़े अधिकारियों तक ही सीमित नहीं रही। परन्तु उस समय नाइट और बर्जेसेस को राजा के आदेश से पार्लमेण्ट में आकर बड़े-बड़े नवाबों के साथ बैठना पड़ा। यह उनके मन के अनुसार नहीं था। उन दिनों पार्लमेण्ट की बैठकों में सम्मिलित होने के लिये बड़ी कठिनाइयाँ पार करनी पड़ती थीं। आज की तरह रेल गाड़ी नहीं थी। पक्की सड़कें नहीं थीं जिस पर मोटर गाड़ी चलती हो। लण्डन में ठहरने के लिये क्वार्टर नहीं बने थे। उनकी आवश्यकता तो केवल राजा के नये करों पर स्वीकृति देने मात्र की थी।

पार्लमेण्ट की उत्पत्ति

---

1. Knight. 2. Two burgesses from each of 21 boroughs.
3. "What touches all must be approved of by all."

आंग्ल-सैक्सन जाति में पंचायत प्रणाली बहुत पुरानी प्रथा रही है। जर्मनी से जब ये इंगलैण्ड में आये तो अपनी पंचायतों की प्रणाली को यहाँ भी कायम रखा। गाँव या नगर मूट (सभा) से प्रतिनिधि चुन कर हन्ड्रेड मूट में जाते थे। हन्ड्रेड मूट से प्रतिनिधि चुन कर शायर मूट में जाते थे। राजाओं ने अपनी शक्ति को सुदृढ़ करने तथा बैरनों के विरुद्ध एक प्रति-शक्ति खड़ा करने की दृष्टि से काउण्टी और नगरों से प्रतिनिधि ग्रेट काउन्सिल या पार्लमेण्ट की बैठकों के लिये आमन्त्रित किया। इन बैठकों में सम्मिलित होने के लिये जो प्रतिनिधि आते थे वे काउन्टि कोर्ट तथा 'बरोज' से चुन कर ही आते थे। इस प्रकार किसी न किसी रूप में प्रारम्भ से ही नाइट और बर्जेसेस चुन कर पार्लमेण्ट में आने लगे। यही निर्वाचन का प्रारम्भ था और यही प्रातिनिधिक प्रणाली की नींव थी। यह परिस्थितियों और परम्पराओं के कारण धीरे-धीरे विकसित हुई। किसी के दिमाग से यह योजना के रूप में नहीं तैयार हुई थी। राजाओं को धन की आवश्यकता थी! अतः वे उन सभी वर्गों को बुलाते थे जिनसे उन्हें धन की प्राप्ति होती।

निर्वाचन का सिद्धान्त

१२६५ में तथा उसके बाद कुछ समय तक तीनों वर्ग बैरन, क्लर्जी और साधारण जन के लोग राजा के निवेदन को सुनने के लिये एक ही जगह इकट्ठे होते थे। इन दिनों राजा स्वयं पार्लमेण्ट की बैठक में उपस्थित होता था। वह अपना भाषण या सन्देश लोगों को सुना देता था। सब लोग खड़े होकर राजा के सन्देश को सुनते थे। उसके बाद प्रत्येक वर्ग पृथक-पृथक बैठ कर विचार करता था। बैरन, क्लर्जी और साधारण लोग तीन स्थान पर बैठ कर विचार-विमर्श करते थे। यदि यही क्रम जारी रहता तो फ्रांस की तरह इङ्गलैण्ड में भी तीन इस्टेट्स जनरल का विकास हुआ होता। परन्तु थोड़े ही दिनों के बाद क्लर्जी वर्ग के बड़े क्लर्जी अपने वर्ग-स्वार्थ की दृष्टि से बैरनों के साथ बैठने लगे। बड़े-बड़े बिशप और आर्च-बिशप तो बहुत बड़े जमींदार भी थे। उनका स्वार्थ और हित बैरनों के साथ रहने में था। छोटे क्लर्जी अपने चर्च कनवोकेसन में ही अधिक सुख और अधिकारों का उपभोग कर पाते थे। वे पार्लमेण्ट से पृथक हो गये और उनका अपना पृथक संगठन हो गया। इस प्रकार बैरनों और बिशपों का एक वर्ग एक सदन में बैठने लगा और नाइट तथा बर्जेसों का वर्ग दूसरे सदन में। इसके लिये तिथि निश्चित नहीं है कि उक्त तिथि से

पार्लमेण्ट में दो सदन साधारण सभा और लार्ड सभा का बनना

पार्लमेण्ट दो सदनों में विभक्त हो गई। पर चौदहवीं सदी के अन्त तक पार्लमेण्ट दो सदनों में विभक्त हो गई और लार्ड सभा तथा कामन्स सभा से दोनों सदन क्रमशः सम्बोधित होने लगे।

(क) राजस्व—प्रारम्भ में पार्लमेण्ट एक सम्पूर्ण प्रभुता सम्पन्न संस्था नहीं थी। जब इसकी बैठक होती तो राजा स्वयं या अपने चान्सलर के द्वारा सूचित करता कि पार्लमेण्ट को किस प्रकार के कर पर स्वीकृति देनी है। थोड़े बहुत विवाद के बाद उस पर सहमति तीनों इस्टेट्स जेनरल को देनी पड़ती थी। बाद में छोटे क्लर्जी का स्थान रिक्त हो गया और बड़े क्लर्जी बैरनों से मिल गये तो पार्लमेण्ट में स्पष्टतः दो सदन हो गये। कामन्स सभा अपने प्रधान वक्ता (स्पीकर) के द्वारा राजा की मांगों के प्रति अपने विचार प्रकट करने लगी। राजा को सदैव धन की आवश्यकता रहती थी! पार्लमेण्ट को बुलाना उनके लिये अनिवार्य हो गया। कामन्स सभा ने शनैः शनैः इस अधिकार पर जोर दिया कि "बिना प्रतिनिधि के कर नहीं"।[1] यह सिद्धान्त एकाएक नहीं बन गया पर धीरे धीरे यह सिद्धान्त के रूप में लोगों के सामने प्रकट हुआ। १४०७ में हेनरी चतुर्थ ने निश्चय रूप से यह स्वीकार कर लिया कि वित्तीय अनुदान लार्ड सभा के द्वारा विचार होने के पूर्व कामन्स के द्वारा विचारित और स्वीकृत होगा। इस प्रकार राजस्व अधिकार प्रतिनिधि सदन के अधिकार में आ गया। अब यह सिद्धान्त सारे संसार में स्वीकृत हो गया कि राजस्व अधिकार साधारण सभा का मूलतः अधिकार है।

पार्लमेण्ट की शक्ति का विकास

(ख) कानून-निर्माण—प्रारम्भ में पार्लमेण्ट को कानून बनाने का भी अधिकार नहीं था। राजा जब राजस्व अनुदान के लिये पार्लमेण्ट की बैठक बुलाता तो कामन्स सभा अनुदान स्वीकार करने के पहले राजा के पास कुछ निवेदन या आवेदन प्रस्ताव के रूप में भेजने लगी। राजा को धन की आवश्यकता थी। कामन्स के निवेदन को स्वीकार करना वांछित था। अतः राजा के द्वारा कामन्स सभा के निवेदन प्रस्ताव को स्वीकार करना प्रथा बन गई! यही प्रथा आगे चल कर पार्लमेण्ट के कानून-निर्माण का स्वरूप और अधिकार हो गया। निवेदन-पत्र बदल कर विधेयकों का रूप हो गया। विधेयकों के पार्लमेण्ट से स्वीकृत हो जाने पर राजा को अनिवार्यतः उन्हें स्वीकार करना पड़ता था।

---

1. No taxation without representation.

करीब दो सौ वर्षों तक इंगलैण्ड में पार्लमेण्ट और क्राउन के बीच अधिकारों के लिये संघर्ष होता रहा। ट्यूडर काल के राज्याधिपति समय की गति पहचानते थे। उनमें शासन कुशलता भी थी। देश भी बहुत दिनों के गृह-युद्ध[1] से थका हुआ और शान्ति का इच्छुक था। ट्यूडर वंश बैरनों की शक्ति को दलित करने की कोशिश में था। जनता ने इस कार्य में राजा का साथ दिया। इस प्रकार ट्यूडर वंश के प्रमुख राजे हेनरी सप्तम, हेनरी अष्टम और महारानी एलिजाबेथ ने पार्लमेण्ट की सहायता से ही बैरनों की शक्ति को नियन्त्रित किया तथा देश में शान्ति स्थापित की। पार्लमेण्ट में राजाओं के पोषक अधिक थे। चुनाव में दबाव के द्वारा, व्यक्ति गत सदस्यों को डरा धमका कर, कभी उन्हें पद या भूमि दान के द्वारा अपनी तरफ मिला कर, पार्लमेण्ट को सदैव अपनी तरफ रखा। ट्यूडर काल में पार्लमेण्ट राजवंश के अधीन हो गई थी। जो हो परन्तु ट्यूडर राजाओं ने पार्लमेण्ट को किसी तरह अपनी तरफ मिलाया। सभी बड़े कार्यों में पार्लमेण्ट की सहमति ली जाती थी। हेनरी अष्टम ने पोप के साथ सम्बन्ध तोड़ने में पार्लमेण्ट की सहमति प्राप्त की। एलिजाबेथ को पार्लमेण्ट ने चर्च का सर्वोच्च प्रधान बनाया। पार्लमेण्ट की ओट में ट्यूडर लोग निरंकुश शासक बने रहे। परन्तु स्टुआर्ट वंश ट्यूडर की नीति को नहीं अपना सका। जेम्स प्रथम राजा के दैवी अधिकार का समर्थक था। अपने समय के बहुत बड़े जूरीस्ट कोक के विचारों से वह सहमत नहीं था। कोक के अनुसार पार्लमेण्ट की शक्ति किसी सीमा के अन्दर नहीं हो सकती! वह शक्ति अनियन्त्रित और सर्वोपरि है। जेम्स प्रथम को प्रत्येक पार्लमेण्ट से झगड़ना पड़ा। वह पार्लमेण्ट की स्वीकृति के बिना आयात माल पर विशेष कर लगाना चाहता था। इसका पूरा विरोध हुआ। उसके उत्तराधिकारी चार्ल्स प्रथम ने बिना पार्लमेण्ट बुलाये ही बहुत दिनों तक शासन किया। पुनः जब पार्लमेण्ट की बैठक बुलाया तब पार्लमेण्ट से उसका संघर्ष स्पष्ट हो गया। वह पार्लमेण्ट को भंग करना चाहता था। पार्लमेण्ट ने भंग होने से इन्कार किया! राजा और पार्लमेण्ट दल में गृह युद्ध छिड़ गया। पार्लमेण्ट दल की जीत हुई। चार्ल्स को फांसी की सजा मिली। कुछ दिनों तक इंगलैण्ड में गणराज्य स्थापित हो गया। क्रामवेल देश का संरक्षक बनाया गया। पर १६५८ में उसकी मृत्यु के बाद पुनः स्टुआर्ट वंश १६६० में बुलाया गया। चार्ल्स द्वितीय राजा हुआ। चार्ल्स के समय में किसी तरह कार्य चला। उसके बाद जेम्स द्वितीय आया। जेम्स क्रान्ति के प्रभाव को समझ नहीं सका।

पार्लमेण्ट का राजा के साथ संघर्ष

देश की इच्छा के विरुद्ध उसने कैथोलिकों के पक्ष में नियम बनाया। पर पार्लमेण्ट इसको सहने के लिये तैयार नहीं थी।

पार्लमेण्ट के प्रमुख लोगों ने जेम्स प्रथम की प्रथम पुत्री मेरी और विलियम (प्रिन्स आफ औरेन्ज) को राजा होने के लिये आमन्त्रित किया। विलियम और मेरी के इंगलैण्ड आते ही जेम्स देश छोड़कर भाग गया और एक नई रक्त हीन, क्रान्ति १६८८ में हो गई। विलियन और मेरी ने देश के संविधान के अनुसार शासन करने की प्रतिज्ञा की।

पार्लमेण्ट ने क्रान्ति के प्रभाव को संघटित करने के लिये एक अधिनियम स्वीकृत किया। यह अधिनियम अधिकार-विधेयक के नाम से प्रसिद्ध है। इंगलैण्ड के संवैधानिक इतिहास में इसविधेयक का एक प्रमुख स्थान है। इस अधिनियम को स्वीकृत करके पार्लमेण्ट ने यह स्पष्ट कर दिया कि कोई राजा भविष्य में जनता के अधिकारों के साथ खेल नहीं कर सकता। अधिकार-विधेयक ने जेम्स द्वितीय के कुछ कार्यों को अवैधानिक घोषित किया। कानूनों को समाप्त करने या स्थगित करने के अधिकार को अवैधानिक माना गया। पार्लमेण्ट की स्वीकृति के बिना स्थायी सेना और कर लगाना भी अवैधानिक घोषित हुआ। पार्लमेण्ट का चुनाव स्वतन्त्रता पूर्वक बिना किसी दबाव के होना चाहिये। सदस्यों को बोलने और विचार करने की पूरी स्वतन्त्रता दी गई। प्रजा को राजा के पास आवेदन करने का अधिकार मान लिया गया। कोई भी कैथोलिक राजकुमार या कैथोलिक कुमारी से शादी करने वाला राजकुमार गद्दी का अधिकारी नहीं होगा।

अधिकार-विधेयक १६८९

रक्त हीन क्रान्ति के बाद पार्लमेण्ट की सर्वोच्च सत्ता पूर्ण रूप से स्वीकृत हो गई। राजवंश के लिये कानून के अनुसार कार्य करने के अतिरिक्त और कोई चारा नहीं रह गया। परन्तु क्राउन और पार्लमेण्ट के बीच कोई उत्तरदायी माध्यम स्थिर नहीं हुआ था। उसका स्वरूप निखर नहीं पाया था। विलियम और मेरी तथा ऐन के राजकाल में कैबिनेट प्रणाली का विकास हो रहा था। इस कारण विलियम और मेरीने शासन के ऊपर अपना अधिकार और प्रभुत्व रखा। जार्ज प्रथम विदेशी था और अंग्रेजी शासन पद्धति से बिलकुल अनभिज्ञ था। अतः उसे अपने सलाहकारों के ऊपर निर्भर करना पड़ा। जार्ज प्रथम और द्वितीय के समय में कैबिनेट का उत्तरदायित्व तथा उसका संविधानिक स्वरूप भी स्वीकृत हो गया। तृतीय जार्ज ने राजा की शक्ति को पुनः स्थापित करने की

राजा केवल संविधानिक शासक

कोशिश की पर अब देर हो चुकी थी। इतिहास की प्रगति प्रति क्रिया असम्भव प्रतीत हुई। महारानी विक्टोरिया के दीर्घ राज्य काल में क्राउन का अधिकार तो नहीं पर प्रभाव अवश्य ही बढ़ा। पर यह निश्चय हो गया कि इंगलैण्ड में निरंकुश राजाओं के लिये कोई स्थान नहीं रह गया। उनके अधिकार कम तथा नियन्त्रित हो गये। राजाओं के प्रेरोगेटिव बिलकुल समाप्त हो गये। मन्त्रियों की सलाह से ही राजा अपने विशेषाधिकारों का प्रयोग करने लगा। वह एक संविधानक शासक हो गया।

राजा की शक्ति कम हो जाने के कारण मन्त्रियों को अधिकार प्राप्त हुआ। मन्त्रिगण प्रिवी काउन्सिलर कहलाते थे। इनकी संख्या काफी थी। बड़ी संख्या होने के कारण प्रिवी काउन्सिल की बैठक सदैव बुलाना कठिन था। अधिक लोगों में सलाह या परामर्श का काम भी नहीं हो सकता था। अतः राजे ने प्रिवी काउन्सिल के सदस्यों में से विश्वास पात्र लोगों को सलाह या परामर्श देने के लिये बुलाने लगे। चार्ल्स द्वितीय ने १६६७ में कुछ विश्वासी प्रिवी काउन्सिलरों को परामर्श के लिये प्रायः बुलाने का क्रम शुरु किया। इस छोटी सी मण्डली का नाम 'कैबेल' पड़ गया। 'कैबेल' अंग्रेजी शब्द है और उन प्रिवी काउन्सिलरों के नामों के प्रथम अक्षर से बना है जो राजा के द्वारा बुलाये जाते थे। यही 'कैबेल' कैबिनेट का जन्म दाता है। कुछ लोगों को यह अच्छा नहीं मालूम हुआ और इसका विरोध भी किया। पार्लमेण्ट ने भी विरोध किया। परन्तु इस परामर्श दात्री समिति का मिलना रुका नहीं। विलियम तृतीय और महारानी ऐन के शासन काल में कैबिनेट का स्वरूप पूर्ण रूप से लोगों के सामने आ गया। मन्त्रियों को पार्लमेण्ट के प्रति उत्तरदायी होने का सिद्धान्त चार्ल्स द्वितीय के समय में ही स्थिर हो गया। राजाओं के लिये यह आवश्यक हो गया कि वे ऐसे ही मन्त्रियों को चुनें जिन पर पार्लमेण्टका विश्वास हो या जो पार्लमेण्ट को नियन्त्रित कर सकें। विलियम और मेरी पार्लमेण्ट के निमन्त्रण पर इंगलैण्ड के शासक हुए थे। उनको पार्लमेण्ट की इच्छा के अनुकूल चलना आवश्यक था। पार्लमेण्ट में ह्विग और टोरी दो दल बन गये थे। विलियम ने पहले दोनों दलों से मन्त्रियों को नियुक्त किया। वह नहीं चाहता था कि किसी एक दल का वह पक्ष ले। पर दोनों दल के लोग मन्त्रिमण्डल में एक साथ काम नहीं कर सके। इसलिये पार्लमेण्ट में बहुमत दल के लोगों को ही मन्त्रिमण्डल बनाने के लिये निमन्त्रित किया ह्विग दल का बहुमत था। अतः ह्विग दल ने मन्त्रिमण्डल का निर्माण किया।

कैबिनेट का विकास

मंत्रिमण्डल की बैठक में राजा आता था। प्रारम्भ में कोई प्रधानमंत्री नहीं था। जार्ज प्रथम के शासनकाल में कैबिनेट प्रणाली का पूर्णरूप व्यवस्थित हुआ। जार्ज जर्मनी का रहनेवाला था। वह अंग्रेजी नहीं जानता था और अंग्रेजी शासन प्रणाली से अनभिज्ञ था। उसने ह्विग दल के एक प्रभावशाली व्यक्ति को जिसका नाम रावर्ट वालपोल था अपना मुख्य परामर्शदाता नियुक्त किया। वालपोल अपनी बुद्धिमत्ता से इंगलैण्ड का पहला मुख्यमंत्री बना। एक्कीस वर्ष तक कामन्स सभा में अपने दल का बहुमत कायम रखा। जब उसका बहुमत समाप्त हो गया तो उसने त्यागपत्र दे दिया। इससे यह भी निश्चय हो गया कि कैबिनेट तभी तक पदासीन रहेगा जब तक कामन्स सभा में उसका बहुमत रहेगा। पार्लमेण्ट की सत्ता कैबिनेट द्वारा ही व्यावहारिक रूप में आ सकती थी। इसलिये कामन्स सभा के प्रति कैबिनेट का उत्तरदायित्व का सिद्धान्त पार्लमेण्ट ने स्वीकार कर लिया।

कामन्स सभा की प्रधानता लार्ड सभा के द्वारा स्वीकृति हो चुकी थी। पर कामन्स सभा पर नियन्त्रण लार्ड सभा के कुछ प्रभावशाली व्यक्तियों के हाथ में था।

कामन्स सभा का लोकतन्त्रीकरण

बड़े-बड़े लार्डों के लड़के कामन्स सभा में चुन कर आ जाते थे। निर्वाचन क्षेत्र बहुत पुराने समय से चले आ रहे थे। उन क्षेत्रों के लोग नये शहरों में नौकरी की खोज में चले आये। पुराने मैनोरियल नगर विरान हो गये थे। पर उनका पार्लमेण्ट में प्रतिनिधित्व चल रहा था। नये व्यावसायिक नगरों का प्रतिनिधित्व कामन्स सभा में नहीं था। नये व्यावसायिक नगरों से ही राष्ट्रीय एक्सचेक्वर को अधिक धन मिलता था। उन्हें कर तो देना पड़ता था पर उनका प्रतिनिधित्व नहीं था। अतः कामन्स सभा के सुधार की आवाज उठने लगी। १८३० में लार्ड ग्रे कामन्स सभा के सुधार के लिये प्रतिज्ञा कर चुके थे। १८३२ में ग्रे के मन्त्रिमण्डल के एक सदस्य लार्ड जान रसेल ने कामन्स सभा में प्रथम सुधार विधेयक उपस्थित किया विधेयक अस्वीकृत हो गया और पार्लमेण्ट भंग कर दी गई। नया निर्वाचन हुआ। नये निर्वाचन में सुधार वादियों का बहुमत हो जाय। सुधार विधेयक पुनः कामन्स सभा में पुनःस्थापित हुआ और स्वीकृत हो गया। परन्तु लार्ड सभा ने उसे अस्वीकार कर दिया। ग्रे ने राजा को इतने नये लार्ड बनाने के लिये अनुरोध किया। जिससे लार्ड सभा में विरोधी दल हार गया। राजा ने प्रधानमंत्री के अनुरोध को अस्वीकार कर दिया। इस पर ग्रे ने त्यागपत्र दे दिया। वाशिंगटन के ड्यूक को राजा ने मंत्रिमण्डल बनाने के लिये निमंत्रित किया पर वह मंत्रिमण्डल बनाने में असफल रहे। ग्रे पुनः प्रधानमंत्री हुए। राजा ने नये लार्ड बनाने के अनुरोध

को इस बार स्वीकार कर लिया। लार्ड सभा के लोगों ने राजा के कहने पर अपना विरोध वापस ले लिया और १८३२ में प्रथम सुधार विधेयक पारित हुआ। इस सुधार अधिनियम से २००० से ४००० तक के नगरों को पार्लमेण्ट में एक सदस्य भेजने का अधिकार मिला। नगरों में दस पाउन्ड प्रति वर्ष मकान का भाड़ा या कर देने वालों को तथा काउन्टी में जिन लोगों के पास दस पाउन्ड मूल्य की भूमि थी या जो पचास पाउन्ड प्रतिवर्ष लगान देते थे उन्हें वोट देने का अधिकार प्राप्त हुआ। इस सुधार कानून से मैनोरियल नगर जो विरान हो गये थे, उनका प्रतिनिधित्व समाप्त हो गया। इससे बड़े बड़े जमींदारों का प्रतिनिधित्व कामन्स सभा में समाप्त हो गया। सभा में मध्यम वर्ग को प्रतिनिधित्व प्राप्त हुआ। नगरों में एक समान मताधिकार दिया गया। दूसरा सुधार कानून १८६७ में पास हुआ। इसके द्वारा सभी मकान वालों को जो गरीब कर[1] देते थे और जो दस पाउन्ड प्रतिवर्ष भाड़ा देने वाले थे उन्हें वोट देने का अधिकार प्राप्त हुआ। दिहातों में जो लोग बारह पाउन्ड वार्षिक लगान देते थे उन्हें मतदान का अधिकार दिया गया। १८८४-८५ में ग्लैडस्टोन ने तीसरा सुधार कानून पास किया जिससे कृषिकार मजदूरों को भी वोट का अधिकार प्राप्त हुआ। १९१८ में जन प्रतिनिधित्व कानून पास हुआ जिससे एक करोड़ बीस लाख व्यक्तियों को वोट देने का अधिकार मिला। १९२८ के कानून से स्त्रियों को पुरुषों के समान मतदान का अधिकार प्राप्त हुआ। स्त्रियों को भी २१ वर्ष की उम्र में वोट देने का अधिकार मिला। इस प्रकार कामन्स सभा राष्ट्र की पूर्ण प्रतिनिधि सभा हो गई।

लार्ड सभा के अधिकारों में कमी

ज्यों ज्यों कामन्स सभा का लोकतंत्रीकरण होता गया लार्ड सभा के अधिकारों में कमी होती गई। कामन्स सभा को राजस्व पर अधिकार मिल जाने से लार्ड सभा के अधिकार कम हो गये। मंत्रिमण्डल भी केवल कामन्स सभा के प्रति उत्तरदायी हुआ। इस कारण लार्ड सभा एक गौण रूप धारण करता गया। लार्ड सभा वंश क्रमागत संस्था होने के कारण राष्ट्र की प्रतिनिधि संस्था नहीं हो सकती थी। लार्ड सभा ने स्वयं भी अपनी इस परिस्थिति को स्वीकार कर लिया। कामन्स सभा द्वारा पारित विधेयकों को उन्हें स्वीकार करने के लिये बाध्य होना पड़ता था। १८३२ में लार्ड सभा को सुधार-विधेयक स्वीकार

1. Poor, rate

करना ही पड़ा। १९११ के पार्लमेण्ट अधिनियम ने लार्ड सभा के अधिकारों को वैध रूप में कम कर दिया। राजस्व पर कोई अधिकार नहीं रह गया। अराजस्व विधेयकों पर १९११ के अधिनियम से २ वर्ष का प्रतिषेधाधिकार प्राप्त हुआ। १९४९ के पार्लमेण्टरी अधिनियम से प्रतिषेध का समय दो वर्ष से घटा कर एक वर्ष कर दिया गया।

राजनीतिक दलों का विकास

इंगलैण्ड में ही सर्व प्रथम राजनीतिक दलों का विकास हुआ। अठारहवीं सदी के पूर्व सच्चे अर्थ में राजनीतिक दल नहीं थे। यों तो क्रामवेल के समय कैवेलियर्स और राउण्डहेड्स, कोर्ट और कन्ट्री पार्टी चार्ल्स द्वितीय के समय, पिटीसनर्स और अबोरर्स[1] अन्तिम स्टूअर्ट काल में एक एक वर्ग के रूप में हो गये थे। पर इन्हें राजनीतिक अर्थ में राजनीतिक दल नहीं कहा जा सकता था। बाद में ह्विग और टोरी दल क्रमशः राजनीतिक रूप में प्रकट हुए। आगे चल कर यही लिबरल और कनजरवेटिव दल के रूप में परिणत हुए। नये दलों का भी निर्माण हुआ जैसे आयरिश राष्ट्रीय दल, लेबर पार्टी।

१७०७ में स्काटलैंड, इंगलैण्ड के साथ मिला दिया गया। १९२१–२२ में आयरलैण्ड का दो भाग हो गया। दक्षिणी आयरलैण्ड स्वतन्त्र हो गया।

दूसरे महत्वपूर्ण परिवर्तन

अमेरिका के स्वतन्त्र हो जाने के बाद, कनाडा, आस्ट्रेलिया, न्यूजीलैण्ड, दक्षिणी अफ्रीका को डोमिनियन स्टेटस का पद मिला। १९४७ में भारत और पाकिस्तान भी डोमिनियन बनाये गये। १९५० में भारत गणराज्य हो गया और साथ ही कामनवेल्थ का सदस्य बना रहा। सिलोन भी एक डोमिनियन हो गया। बर्मा स्वतन्त्र कर दिया गया।

इंगलैंड के आन्तरिक परिवर्तनों में स्थानीय स्वायत्त शासन में महत्वपूर्ण परिवर्तन १८३५ से लेकर १९२९ तथा १९३३ तक हुए। द्वितीय महायुद्ध के बाद १९४५ तथा १९४७ में भी स्थानीय स्वायत्त शासन सम्बन्धी नये कानून बनाये गये।

---

1. Petitioners and Abhorers.

तृतीय अध्याय

राज्याधिपति (क्राउन)

राज्यों के प्रधान राजा, राष्ट्रपति, गवर्नर-जेनरल या अधिनायक होते हैं। ब्रिटेन में राज्याधिपति वंशक्रमागत है ! १६५२ की फरवरी में जार्जषष्ठम की मृत्यु के बाद एलिजाबेथ द्वितीय राजगद्दी पर आसीन हुईं। यह राजवंश बहुत प्राचीन है तथा इसका सम्बन्ध आंग्ल-सैक्सनों के प्राचीन राजा अल्फ्रेड महान से है।

यह एक विचित्र बात है कि दुनियाँ के एक प्रमुख और प्रगतिशील लोकतन्त्र में राज्य का प्रधान एक वंशक्रमागत व्यक्ति है। एक समय था जब इंगलैंण्ड में नृपतन्त्र के विरुद्ध आवाज उठी थी। लोगों ने स्पष्ट रूप से राजवंश के विरुद्ध कहना शुरू किया था। कितने प्रमुख व्यक्ति गणतन्त्र के पक्ष में हो गये थे। पर आज तो राजवंश बहुत ही लोकप्रिय है। समाजवादी दल नृपतन्त्र का उतना ही पोषक हो गया है जितना कनजरवेटिव दल। ब्रिटिश राजवंश की लोक-प्रियता का क्या कारण है ?

इसका सबसे बड़ा कारण यह है कि ब्रिटिश नरेश राज्य का केवल प्रधान मात्र है। वह राज्य का संविधानिक राज्य चिह्न है। शासन का वह प्रधान नहीं है। वह अपने अधिकारों का प्रयोग अपने विवेक से नहीं करता। राज्य का सारा कार्य राजा के नाम पर उसके मन्त्रियों के द्वारा होता है। राज्य का प्रधान केवल राज्य का भूषण है। ब्रिटिश नरेश व्यक्ति नहीं बल्कि अब वह संस्था, पद या चिह्न के रूप में विराजमान है। इसलिये राजा को संविधानिक अर्थ में 'क्राउन' कहते हैं ! क्राउन का अर्थ व्यक्तिगत रूप में राजा नहीं है बल्कि राजत्व से है।

संविधानिक प्रधान

ब्रिटिश संविधान का सारा विकास क्रमशः राजशक्ति के हस्तान्तरण की गाथा है। पहले राजा अपने अधिकारों का प्रयोग व्यक्तिगत रूपमें करता था। परन्तु मैगना कार्टा (१२१५) के समय से प्रारम्भ होकर शनैः वेस्टमिनस्टर विधान (१९३१) तक के लम्बे काल में राजा की सारी शक्ति क्राउन को प्राप्त हो गई। अर्थात् राजा अपने पद पर आज भी स्थित है। पर उसके अधिकारों का प्रयोग मंत्रिमण्डल के द्वारा होता है, जो स्वयं

राजा और राजत्व (क्राउन)[1]

1. The king and the Crown.

कामन्स सभा के प्रति उत्तरदायी है। कामन्स सभा भी राजनीतिक रूप में निर्वाचकों के प्रति उत्तरदायी है। इसलिये राजा का अर्थ व्यक्ति से है और क्राउन का अर्थ राजा और मंत्रिमण्डल से है जो कामन्स सभा के प्रति उत्तरदायी है। "राजा पञ्चत्व को प्राप्त हो गया, राजाचिरायु हो।"[1] इसका मतलब है कि राजा मर गया और राजत्व चिरजीवी हो। एक राजा ने जो राजपद दूसरे राजा को हस्तान्तरित किया वह चिरायु हो। एक राजा की मृत्यु से राजत्व के अधिकारों और कर्त्तव्यों की समाप्ति नहीं होती। जिस प्रकार एक राष्ट्रपति के हटने पर दूसरा राष्ट्रपति आ जाता है और वह पद एक क्षण भी रिक्त नहीं होता, उसी प्रकार राजा के मरने पर राजत्व की इति श्री नहीं होती। राजत्व एक कृत्रिम व्यक्तित्व है, एक संस्था है। इसे वैध व्यक्तित्व प्राप्त है और इसकी मृत्यु नहीं होती यह अजर, अमर और स्थायी है। वैधानिक दृष्टि में वेजहॉट के शब्दों में "राजा को सेना भंग कर देने का अधिकार है, नौसेना को तोड़ देने की शक्ति है, कौर्नवाल की डची को बेंच देने का अधिकार है, प्रत्येक प्रजा को लार्ड बना देने की शक्ति है, सभी अभियुक्तों को क्षमा दान देने का अधिकार है और अन्य अनेक कार्य कर सकता है जिसका सोचना भी खतरे से खाली नहीं है।"[2] इसका अर्थ यही है कि ये सारे कार्य राजा स्वयं नहीं वल्कि मंत्रियों की सलाह से कर सकता है।

ब्रिटिश राजत्व वंशक्रमागत संस्था है। पार्लमेण्ट द्वारा पारित उत्तराधिकार के नियमों अनुसार इसकी व्यवस्था होती है। १७०१ ईस्वीमें ब्रिटिश पार्लमेण्ट ने उत्तराधिकार-नियम पास किया था। अभी तक उन्हीं नियमों के आधार पर उत्तराधिकार चलता है। इस नियम के अनुसार राज्य का उत्तराधिकार हैनोवर की राजकुमारी सोफिया के वंश को प्राप्त है। राजकुमारी सोफिया राजा जेम्स प्रथम की पौत्री थीं। प्रथम विश्वयुद्ध में १९१७ तक राजवंश हैनोवर वंश के नाम से प्रसिद्ध था परन्तु युद्ध के कारण इंगलैण्डमें स्यूटन जाति के विरुद्ध भावना उत्तेजित हो गई और लोग अपने राजवंशके साथ विदेशी शब्द का प्रयोग नहीं चाहते थे। अतः राजवंशका नाम परिवर्तित हो गया। यह अब विंडसरवंश के नाम से पुकारा जाता है। इंगलैण्ड के राज्याधिकारी को प्रोटेस-

उत्तराधिकार का नियम

1. "The king is dead, long live the Crown."
2. Walter Bagehot., The British Constitution.

टैण्ट होना आवश्यक है। उत्तराधिकार नियम के अनुसार कोई कैथोलिक राज्य का अधिकारी नहीं हो सकता। १९४७ के पन्द्रह अगस्त के पूर्व इंगलैण्ड का राजा भारत का सम्राट होता था। परन्तु अब सम्राट पद राज-पदवी से निकाल दिया गया। प्रथा के अनुसार बड़े पुत्र को ही उत्तराधिकार प्राप्त होता है[1]। जिस तरह छोटे भाइयों के आगे बड़े भाइयों का अधिकार श्रेष्ठ है, उसी तरह पुत्रियों के आगे पुत्र का अधिकार श्रेष्ठ होता है। अर्थात् राजा का प्रथम सन्तान पुत्री हो और द्वितीय सन्तान पुत्र हो तो पुत्र ही राजगद्दी का अधिकारी होगा। यदि कोई राजकुमारी उत्तराधिकार के कारण राजत्व प्राप्त करती है तो उसे राजत्व के सभी मूलाधिकार प्राप्त होते हैं। जार्ज षष्टम की मृत्यु के बाद एलिजावेथ उत्तराधिकारिणी हुई हैं और उन्हें राज्याधिपति के सम्पूर्ण अधिकार प्राप्त हैं। परन्तु उनके पति एडिनबरा के ड्यूक को राजत्व का अधिकार प्राप्त नहीं हो सकता।[2] राजा की पत्नी को रानी कहा जायगा। पर कोई रानी अपने पिता के कारण उत्तराधिकार प्राप्त करती है तो उसके पति को राजा की उपाधि नहीं मिलती। विक्टोरिया के पति को केवल प्रिन्स कन्सर्ट की पदवी मिली थी। ड्यूक-आफ-एडिनबरा को भी प्रिन्स कन्सर्ट कहा जायेगा। उन्हें राजा नहीं कहा जा सकता। इसी प्रकार किसी राजा की रानी को भी राजत्व का अधिकार नहीं मिलता। "रानी" की पदवी केवल शिष्ट पदवी मानी जाती है।

इंगलैंण्ड का राजा राजगद्दी त्याग सकता है। जिस तरह एडवर्ड अष्टम ने १९३६ में किया। गद्दी त्यागने के पूर्व राजा और प्रधान मन्त्री में जितनी बातें हुईं वे जनता के समक्ष नहीं आईं। पार्लमेण्ट में प्रधान मन्त्री ने इस सम्बन्ध में एक वक्तव्य दिया था। एडवर्ड चालीस वर्ष की उम्र तक कुँआरे ही रहे और उसके बाद एक अमेरिकी महिला से शादी करने की इच्छा प्रकट की। उस महिला की दो शादियाँ हो चुकी थीं। पहले पति को उसने तलाक दे दिया था। दूसरे पति को भी तलाक देना चाहती थी। उसका प्रेम एडवर्ड से हो गया था। प्रधान मन्त्री एक वैसी महिला से एडवर्ड की शादी के पक्ष में नहीं थे। क्योंकि एडवर्ड

राजगद्दी का छोड़ना

1. Law of Primogeniture.
२. १९३१ के वेस्ट मिनस्टर कानून (Statute of west minster) के अनुसार राजगद्दी के उत्तराधिकार नियम में कोई परिवर्तन हो तो विभिन्न ब्रिटिश डोमिनियनों की पार्लमेण्टों की भी स्वीकृति आवश्यक है।

की पत्नी होने के नाते वह इंगलैण्ड की रानी होती। वह महिला केवल साधारण कुल की महिला थी, इसीलिये बाल्डवीन उस शादी के विरोधी थे, नहीं कहा जा सकता। वह महिला ऐसी थी जिसने एक पति को छोड़ दिया था, दूसरे को छोड़ने की तैयारी में थी और तीसरे से शादी करने की सोच रही थी। ऐसी महिला को इंगलैण्ड की रानी होने योग्य नहीं माना। एडवर्ड ने यह प्रस्ताव किया कि उनकी वह स्त्री रानी की पदवी से वंचित रहे। यह कार्य पार्लमेण्ट की स्वीकृति के बिना नहीं हो सकता था। मन्त्रिमण्डल ने इस कार्य के लिये पार्लमेण्ट को कानून बनाने की सलाह देने से इन्कार किया। अन्य बृटिश डोमिनियनों के प्रधान मन्त्रियों ने भी इस कार्य को नापसन्द किया। ऐसी परिस्थिति में एडवर्ड के लिये उस शादी की इच्छा त्यागने या राजगद्दी त्यागने में से किसी एक मार्ग को अपनाना आवश्यक था। एडवर्ड ने राजगद्दी त्याग दी। एडवर्ड ने अपनी इच्छा के अनुसार १९३६ के दिसम्बर में राज्य त्यागने के कानून पर हस्ताक्षर कर दिया। जार्ज पञ्चम के द्वितीय पुत्र ड्यूक-आफ-यार्क जार्ज षष्ठम के नाम से राजा हुए।

१९३७ का रीजेन्सी कानून

जब किसी उत्तराधिकारी को अठारह वर्ष से कम की उम्र में राजगद्दी मिलती है तो वह जब तक वयस्क नहीं हो जाता तब तक के लिए रीजेन्सी स्थापित होती है। १९३७ के पूर्व इस सम्बन्ध में कोई निश्चित विधान नहीं था। प्रत्येक अवसर पर उपयुक्त प्रबन्ध हो जाता था। अल्पवयस्क राज्याधिपति के निकटतम सम्बन्धी रीजेन्ट नियुक्त होते थे। पर १९३७ में पार्लमेण्ट ने इस सम्बन्ध का एक कानून बनाया। इस कानून के अनुसार सबसे निकट का वयस्क उत्तराधिकारी राज्याधिपति की अल्पवयस्कता तक रीजेन्ट का कार्य करेगा। इस विधान में यह भी नियम बना है कि राज्याधिपति मस्तिष्क या शरीर की अयोग्यता के कारण राजकार्य करने में अशक्त हो तो अयोग्यता की अवस्था तक नियमानुसार राजकार्य रीजेन्ट के द्वारा होगा। यदि किसी रोग के होने या देश से बाहर जाने के कारण, राजा या रानी जो कोई भी गद्दी पर हो, राजकार्य करने में अयोग्य हो तो पांच परामर्शदाताओं का एक आयोग राजकीय अधिकारों के प्रयोग के लिये नियुक्त होगा। १९३७ का रीजेन्सी कानून केवल ग्रेट ब्रिटेन और क्राउन उपनिवेशों के लिये ही लागू है।

रीजेन्सी के सम्बन्ध में प्रत्येक डोमिनियन को अपना नियम बनाने का अधिकार है। गद्दी पर आसीन राजा या रानी के प्रथम पुत्र को वेल्स के राजकुमार[1]

1. Prince of walles.

की पदवी प्रथा के अनुसार दी जाती है। सम्भावित उत्तराधिकारी होने के कारण वह बालक स्वतः ड्यूक आफ कार्नवाल होता है। महारानी एलिजाबेथ का प्रथम पुत्र चार्ल्स अभी ड्यूक आफ कार्नवाल है। प्रिन्स-आफ-वेल्स की पदवी देने पर ही वह प्रिन्स-आफ-वेल्स कहे जायेंगे। इस पदवी के प्राप्त होने पर उसे कोई राजकीय अधिकार प्राप्त नहीं होगा।

सिविल लिस्ट

बहुत पुराने समय से ही राजवंश की अपनी जागीर या जमींदारी थी। जमींदारी से प्राप्त आय होती थी। राजाओं को अपनी जागीर या जमींदारी से इतनी आय होती थी कि अपने परिवार के खर्च करने से बची हुई शेष आय को राज्य सम्बन्धी कार्यों में खर्च करते थे। जनता से कभी-कभी विशेष कार्यों के लिये कर लिये जाते थे। पुराने समय में कर प्रायः युद्ध के लिये ही लगाये जाते थे। पर ज्यों-ज्यों समय व्यतीत होता गया राज्य का खर्च भी बढ़ता गया। पार्लमेण्ट प्रति वर्ष राज्यके आय-व्यय का अनुमान-पत्र स्वीकार करती है। १६८९ तक राजा के व्यक्तिगत व्यय और सार्वजनिक व्यय में कोई भेद नहीं किया जाता था। पर बाद में राजा के लिये पृथक आय स्वीकृत होने लगा। राजगद्दी खाली होने पर जब कोई नया व्यक्ति राजगद्दी पर बैठता है तो उस समय उसके खर्चे के लिये पार्लमेण्ट एक निश्चित रकम स्वीकृत करती है। इसे 'सिविल लिस्ट' कहते हैं।[1] यह राज्याधिपति के अपने खर्च के लिये होता है। इस समय करीब-करीब चार सौ हजार पौण्ड (४००,०००) प्रति वर्ष मिलता है। राजवंश के अन्य सदस्यों को भी पार्लमेण्ट उनके खर्चे के लिये निश्चित रकम देती है।

राजत्व (क्राउन) के अधिकार

ब्रिटिश नरेश का अधिकार व्यक्तिगत रूप से समाप्त हो गया। संविधान में वैयक्तिक नरेश या महारानी से कोई अर्थ या मतलब नहीं है। इसलिये राजा या रानी के अधिकारों की व्याख्या नहीं की जाती। राजा या रानी का स्वरूप संविधान में राजत्व का हो गया है। राजा या रानी केवल प्रतीक मात्र हैं। इसलिये संविधान में राजत्व के अधिकारों का ही उल्लेख होता है। लॉवेल[2] के अनुसार राजत्व के अधिकार पर भिन्न-भिन्न दृष्टिकोण से विचार हो सकता है। प्रथमतः वे अधिकार जो वैध रूप से राजत्व में निहित हैं। पुनः

---

1. Civil List.
2. लॉवेल (Lowell) गवर्नमेंट आफ इंगलैण्ड, प्रथम जिल्द, पृ० १८।

वे अधिकार किस सीमा तक प्रयोग में आते हैं। तीसरे वे अधिकार जो राजा के व्यक्तिगत अधिकार माने जाते हैं तथा वह अपने विवेक से उन अधिकारों का प्रयोग कहाँ तक कर सकता है। इन अधिकारों को प्रेरोगेटिव अधिकार कहते हैं। इन अधिकारों के प्रयोग में मंत्रियों का कहां तक हाथ है? चौथा राजत्व के अधिकारों और कार्यों पर पार्लमेण्ट का कहाँ तक नियन्त्रण है। लॉवेल के मत से यह कहना कठिन है कि जो अधिकार प्रयोग में नहीं आ रहे हैं, वे वैधरूप से राजा के अधिकार में हैं या नहीं। किसी सन्देहात्मक अधिकार के प्रयोग पर पालमेण्ट में प्रश्न हो सकता है या ऐसे अवसरों पर न्यायालय भी निर्णय दे सकते हैं! परन्तु बहुत से अधिकार समाप्त हो गये और अब उन मृतप्रायः अधिकारों के प्रयोग की आवश्यकता ही नहीं पड़ती! कोई सरकार उन अधिकारों के प्रयोग की बात सोच नहीं सकती।

अधिकारों के स्रोत

राजत्व के अधिकारों के दो साधन हैं। पहला साधन कानूनी है—जिसे समय समय पर पार्लमेण्ट ने राजत्व को अधिकार दिये हैं। पार्लमेण्ट का कोई भी नया कानून जिससे राष्ट्रीय सरकार के कार्यों में वृद्धि होती है, वह क्राउन के अधिकारों की ही वृद्धि है। इस प्रकार क्राउन के अधिकारों में बहुत ही महत्वपूर्ण वृद्धि हुई है। राजत्व के अधिकारों का दूसरा साधन प्रेरोगेटिव अधिकार हैं। डाइसी[१] के शब्दों में प्रेरोगेटिव अधिकार क्राउन के वे अधिकार हैं जो किसी समय में वैधरूप से निरंकुश या विवेकाधिकारों के अवशेष रूप में रह गये हैं। बहुत पहले जब पार्लमेण्ट सर्वोच्च अधिकारी नहीं थी या जब पार्लमेण्ट का अस्तित्व नहीं था तब राज्य के सारे अधिकार राजा के प्रारम्भिक या विवेकाधिकार के रूप में थे। राज्य के सम्पूर्ण अधिकार राजा को राजपद के कारण प्राप्त थे। बाद में जब पार्लमेण्ट का विकास हुआ और वह धीरे धीरे शक्तिशाली होती गई तो राजा के अधिकार भी कम होते गये और अन्त में सभी पुराने अधिकार समाप्त हो गये। पार्लमेण्ट ने राजा के व्यक्तिगत या विवेकाधिकारों को समाप्त किया तो दूसरी तरफ राजत्व (क्राउन) को नये नये अधिकार दिये। पुरानी प्रथाओं के आधार पर जो अधिकार राजत्व के शेष हैं, कीथ[२] के अनुसार, शासन के अस्तित्व के लिये,

१—Dicey—"It is the resi due of discretionary or arbitrary authority which at any time is legally left in the hands of the crown"

२—कीथ—दी किंग ऐन्ड दी इमपिरियल क्राउन।

आन्तरिक विद्रोहों से रक्षा के लिये तथा परराष्ट्रों से सम्बन्ध संचालन के लिये आवश्यक हैं। प्रेरोगेटिव[1] अधिकार वे हैं जो किसी के द्वारा प्रदत्त नहीं हैं और न किसी के द्वारा पारित और स्वीकृत हैं अर्थात् वे अधिकार जो दीर्घ कालीन प्रयोग के कारण अधिकृत और जिन्हें प्रचलनों या प्रथाओं ने स्थायीत्व प्रदान किया है तथा पार्लमेण्ट के द्वारा समाप्त या परिवर्तन करने की शक्ति हो जाने के बाद भी प्राप्त हैं। राजत्व के प्रमुख प्रेरोगेटिव अधिकारों में पार्लमेन्ट की बैठकें बुलाना, स्थगित करना तथा भंग करना, लार्ड बनाना, मंत्रियों और न्यायाधीशों को नियुक्त करना, युद्ध घोषित करना तथा सन्धि करना, नौ-सेना का निर्माण करना, अपराधियों को क्षमादान, राजकीय (रॉयल) चार्टरों के द्वारा कारपोरेसन संघटित करना, मतदान का अधिकार देना तथा राष्ट्रीय संकट काल में जहाजों की मांग करना इत्यादि है।

ब्रिटिश संविधान पर लिखने वाले लेखकों ने क्राउन के साधारण अधिकारों और प्रेरोगेटिव अधिकारों में भेद माना है। प्रमुख लेखकों में लॉवेल और कीथ ने भेद स्वीकार किया है। परन्तु प्रोफेसर मुनरों के मत से दोनों में भेद व्यावहारिक महत्व का नहीं है क्योंकि क्राउन के पास कोई ऐसा अधिकार नहीं है जिसे पार्लमेण्ट यदि चाहे तो समाप्त न कर दे। इसलिये कोई अधिकार राजकीय एकतन्त्रवाद के युग से आया है या संविधानिक विकास के युग में प्राप्त हुआ है केवल इतिहास के महत्व की वस्तु है। सबसे महत्वपूर्ण बात यह है कि क्राउन जो कुछ करता है वह ब्रिटिश जनता के शासक-मण्डल के रूप में करता है और इसलिये पार्लमेण्टके नियन्त्रणमें है।

उपरोक्त विवरण से यह सिद्ध होता है कि ब्रिटिश क्राउन के अधिकारों में निरन्तर परिवर्तन हो रहा है। कभी क्राउन के अधिकार किन्हीं ऐतिहासिक कारणों से कम हो जाते हैं और कभी बढ़ जाते हैं। क्राउन के अधिकारों में कमी तीन कारणों से हुई है। प्रथम-क्राउन और जनता अथवा किसी वर्ग के समझौतेके कारण। जैसे राजा और लार्डों के बीच रनीमेड में जो समझौता हुआ उसे राजा के अधिकार उतने हद तक कम हो गये।[2] दूसरा-पार्लमेण्ट ने समय समय पर कानूनों के द्वारा क्राउन के अधिकारों को संकुचित किया है।[3] तीसरा-कुछ अधिकार बहुत

१—ऑग और जिंक-मॉडर्न फॉरेन गवर्नमेन्टस् पृष्ठ, ४९।

२—महा स्वतन्त्रता-पत्र (Magna Carta)

३—अधिकारों का विधेयक (Bill of Rights)

दिनों से प्रयोग नहीं हुए और इस प्रकार समाप्त हो गये। यदि एक तरफ क्राउन के अधिकार संकुचित हुए हैं तो दूसरी तरफ अधिकारों में पर्याप्त अभिवृद्धि हुई है। जन कल्याण राज्य की स्थापना से क्राउन के अधिकारों में अधिकाधिक वृद्धि होगी। अधिकारों में वृद्धि प्रथाओं और पार्लमेण्ट के द्वारा पारित विधानों के आधार पर हुई है।

क्राउन के अधिकार केवल प्रशासन सम्बन्धी ही नहीं है बल्कि सरकार के सभी कार्यों और क्षेत्रों तक विस्तृत हैं। मेटलैण्ड के शब्दों में राजा की व्यक्तिगत इच्छा का प्रभाव शनैः शनैः कम ही नहीं बल्कि समाप्त हो गया और राजा के वैधानिक अधिकारों में बहुत वृद्धि हुई है।

ब्रिटिश नरेश (क्राउन) इंगलैंड का प्रधान शासक ही नहीं हैं। वह राष्ट्रीय व्यवस्थापक का एक अभिन्न अङ्ग है। विधान-निर्माण में पार्लमेण्ट के बुलाने से लेकर विधेयक पारित हो जाने पर हस्ताक्षर करने तक राजा अपेक्षित है! उसी तरह क्राउन न्याय का स्रोत है और क्षमादान करने में समर्थ है। इस तरह क्राउन राज्य के तीनों प्रधान अंग (अवयव) व्यवस्थापक मण्डल, शासक मण्डल और न्यायविभाग का प्रतिनिधित्व करता है। तीनों अङ्ग क्राउन में राजचिह्न के रूप में केन्द्रित हैं।

राज्याधिपति राज्य का एक राज चिह्न है

राजा या रानी ब्रिटेन के वैधानिक प्रधान शासक होते हैं। इस समय महारानी एलिजाबेथ देश के प्रधान शासक के रूप में हैं। अर्थात् क्राउन ही शासक है! राष्ट्रीय शासन क्राउन के नाम में होता है। राष्ट्रीय कानूनों को कार्यान्वित करने का अधिकार और कार्य क्राउन को ही है। कानून के अनुसार शासन संचालन का उत्तरदायित्व क्राउन के ऊपर है। क्राउन राज्य के सभी बड़े बड़े पदाधिकारियों की नियुक्ति करता है। मंत्रियों, उच्च शासकीय अधिकारियों, न्यायाधीशों, राजदूतों तथा स्थल सेना, समुद्री बेड़ा और हवाई सेना के बड़े अफसरों की नियुक्तियाँ क्राउन के द्वारा होती हैं। न्यायाधीशों को छोड़कर सभी बड़े अधिकारियों को पदच्युत या अस्थायी रूप से कार्य से स्थगित करने का अधिकार क्राउन को प्राप्त है। पार्लमेण्ट की स्वीकृति के पूर्व युद्ध की घोषणा और सन्धि करने का अधिकार है। क्राउन के शासन सम्बन्धी अधिकारों के दो प्रधान आधार हैं—(१) प्रेरोगेटिव (२) कानूनी। क्राउन के अधिकतर प्रेरोगेटिव अधिकार समान प्रायः हैं। इस

ब्रिटिश नरेश का शासकीय अधिकार

समय यह कहना कठिन है कि क्राउन के कौन से अधिकार प्रेरोगेटिव के आधार पर अवलम्बित हैं। जो प्रेरोगेटिव अधिकार समाप्त नहीं हुए हैं, वे पार्लमेण्टरी कानून के द्वारा नियमित और संचालित हो चुके हैं।

क्राउन के शासन-सम्बन्धी कुछ प्रमुख कार्य हैं जिनमें पहला कार्य शासन का संचालन दूसरा परराष्ट्र-सम्बन्ध और तीसरा उपनिवेश और साम्राज्य सम्बन्धी कार्यों का प्रबन्ध है।

क्राउन राष्ट्रीय शासन का निर्देशन, नियन्त्रण और निरीक्षण करता है। पार्लमेण्ट के द्वारा स्वीकृत कानूनों को कार्यान्वित करने का उत्तरदायित्व क्राउन के ऊपर ही है। राष्ट्रीय राजस्व या करों की वसूली, राष्ट्रीय निधि का उचित व्यय तथा सरकार के अन्य कार्यों को पूरा करने का भार क्राउन को है, ब्रिटेन में मन्त्रिमण्डल तथा व्यक्तिगत मन्त्रियों को स्थानीय स्वशासन के कार्यों को निरीक्षण करने का अधिकार है। इंगलैण्ड की शासन-प्रणाली एकात्मक या केन्द्रीय है। लण्डन में स्थित प्रधान राज कर्मचारियों को सारे देश में बिखरे हुए स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं को नियन्त्रण करने का पूर्ण अधिकार प्राप्त है।

(१) शासन-संचालन

क्राउन ही देश का परराष्ट्र-सम्बन्ध संचालित करता है। विदेशों के लिये सभी राजदूत, मंत्री और कन्सल (वाणिज्य दूत) क्राउन के नाम से नियुक्त होते हैं। अन्य देशों से आगत राजदूत और कूटनीतिक तथा वाणिज्य सम्बन्धी प्रतिनिधियों का क्राउन ही स्वागत करता है। क्राउन की तरफ से ही बाहर गये हुए प्रतिनिधियों को सन्देश या सूचनाएँ भेजी जाती हैं। अन्तर्राष्ट्रीय कांग्रेस, सम्मेलनों तथा संयुक्तराष्ट्र-संघ और उससे सम्बन्धित अन्य सहायक संस्थाओं में प्रतिनिधि काउन की तरफ से नियुक्त होते हैं। विदेशी राज्यों के साथ विचार विमर्श, बातचीत, समझौता तथा संविदा सभी क्राउन के नाम में होते हैं। राज्याधिपति ही युद्ध की घोषणा करता है तथा वही सन्धि भी करता है। यह तो निश्चय है कि इस तरह की घोषणा या सन्धि तभी हो सकती है जब पार्लमेण्ट के द्वारा इन वस्तुओं पर अस्वीकृति की उम्मीद न हो। पार्लमेण्ट को स्वयं युद्ध की घोषणा करने तथा सन्धि करने का प्रत्यक्ष साधन नहीं है। १९१४ की चौथी अगस्त को मन्त्रियों ने ही ब्रिटेन को फ्रान्स और बेलजियम के पक्ष तथा जर्मनी के विरुद्ध युद्ध में सम्मिलित किया। द्वितीय महायुद्ध के अवसर पर भी मन्त्रियों ने ही राजा की सलाह से हिटलर के विरुद्ध युद्ध की घोषणा की।

(२) परराष्ट्र-सम्बन्ध-संचालन

घोषणा सकौंसिल राजा का आदेश ही होता है जिसे राज-घोषणा[1] कहते हैं। सन्धि करने का अधिकार क्राउन को ही प्राप्त है। कोई दूसरा अधिकारी सार्वजनिक अन्तर्राष्ट्रीय समझौतों पर स्वीकृति नहीं दे सकता और न किसी सन्धि पर हस्ताक्षर ही कर सकता है। कुछ सन्धियों को स्थायीत्व प्रदान करने के लिये पार्लमेण्ट की स्वीकृति की आवश्यकता होती है। महत्वपूर्ण सन्धियों के होने पर पार्लमेण्ट के दोनों सदनों में उनके प्रारूप पर विचार होता है। फिर भी बहुत सी सन्धियाँ क्राउन के नाम में ही होती हैं और पार्लमेण्ट के समक्ष नहीं जातीं।

ब्रिटेन का साम्राज्य भूमण्डल के सभी महादेशों में स्थित है। कुछ पुराने उपनिवेशों को डोमिनियन स्टेट्स या औपनिवेशिक स्वराज्य प्राप्त हो गया है। उन देशों पर क्राउन का नाम मात्र का अधिकार है! फिर भी उन देशों के गवर्नर-जेनरलों की नियुक्ति क्राउन के द्वारा होती है। इन नियुक्तियों में पार्लमेण्ट का अधिकार नहीं होता। डोमिनियनों को छोड़कर कुछ क्राउन कालनी या उपनिवेश तथा अधिकृत क्षेत्र हैं जिनका शासन प्रबन्ध क्राउन के द्वारा नियुक्त अधिकारियों के द्वारा होता है। उपनिवेश तथा अधिकृत क्षेत्र क्राउन के प्रत्यक्ष शासन प्रबन्ध में माने जाते हैं। जैसे माल्टा, अदन, स्ट्रेट सेटलमेण्ट, मलाया, सिंगापुर, हांगकांग, जमैका तथा अफ्रीका के उपनिवेश हैं।[2]

(३) उपनिवेश और साम्राज्य प्रबन्ध

देश के सभी कानून सपार्लमेण्ट[3] क्राउन के द्वारा पास किये जाते हैं। राज्याधिपति के हस्ताक्षर के बिना पार्लमेण्ट द्वारा पारित कोई विधेयक कानून नहीं हो सकता। परन्तु क्राउन का हस्ताक्षर अप्राप्य नहीं होता। अर्थात् विधेयकोंपर राज्याधिपति की स्वीकृति मिल जाती है। क्राउन को कानून बनाने का कोई वैयक्तिक या विवेकाधिकार अथवा स्वाधिकार नहीं है। पार्लमेण्ट के प्रभाव और अधिकार वृद्धि के बहुत पूर्व राज्याधिपति को पार्लमेण्ट की प्रार्थना को स्वीकार करने का अधिकार था। इस प्रकार राज्याधिपति ही कानून बनाता था। पर धीरे-धीरे पार्लमेण्ट का प्रभाव बढ़ता गया और क्राउन के कानून बनाने का अधिकार समाप्त हो गया। पार्लमेण्ट की अनुपस्थिति में राज्याधिपति को आव-

क्राउन के कानून-सम्बन्धी अधिकार

---

1. Royal proclamation.
2. अफ्रीका के कुछ उपनिवेशों का संघ बन रहा है। इनमें दक्षिणी रोडेशिया, उत्तर रोडेशिया और न्यासालैण्ड सम्मिलित होंगे।
3. The king in Parliament.

श्यक कार्यों के लिये आदेश देने का अधिकार था। ऐसे आदेशों को आर्डिनेन्स कहते थे पर अब आर्डिनेन्स बनाने का अधिकार समाप्त हो गया। लेकिन पार्लमेण्ट के द्वारा स्वीकृत विधान के आधार पर सकौंसिल राज्याधिपति को उपनियम बनाने का अधिकार है।

सकौंसिल आदेश[1]

पार्लमेण्ट ही कानून बनाती है। परन्तु क्राउन पार्लमेण्ट का एक आवश्यक अंग है। क्राउन के बिना पार्लमेण्ट का अस्तित्व नहीं हो सकता। क्राउन पार्लमेण्ट का अधिवेशन बुलाता है, अधिवेशन विसर्जित करता है तथा पार्लमेण्ट को भंग करता है। इन सब कार्यों को क्राउन मन्त्रियों की सलाह से करता है। व्यवहार में कैबिनेट ही क्राउन के नाम पर इन कार्यों को करता है। पर मन्त्रियों को क्राउन के नाम पर इन कार्यों के करने का अधिकार इसीलिये है कि वे क्राउन के परामर्शदाता हैं। कैबिनेट की सलाह से ही कामन्स सभा के नये निर्वाचन के लिये तिथि निश्चित होती है। निर्वाचन के बाद राजा की तरफ से पार्लमेण्ट की बैठक के लिये आदेश-पत्र निकलता है। कामन्स सभा के 'स्पीकर' का चुनाव होता है और राजा उसे मान्यता प्रदान करता है। राजा पार्लमेण्ट में सन्देश भेजता है तथा भाषण देता है। भाषण कैबिनेट के द्वारा ही तैयार होता है। विधेयकों के पारित हो जाने के बाद क्राउन के हस्ताक्षर की आवश्यकता होती है। इसके बिना कोई विधेयक विधान नहीं हो सकता।

पार्लमेण्ट की बैठक वर्ष में एक बार बुलाना आवश्यक है। विद्रोह अधिनियम के अनुसार राजा को सेना रखने का अधिकार केवल एक वर्ष के लिये दिया गया। पार्लमेण्ट के बिना क्राउन एकवर्ष से अधिक के लिये सेना नहीं रख सकता। शासन सम्बन्धी आवश्यक व्यय भी केवल एक वर्ष के लिये स्वीकृत होता है इसलिये व्यय सम्बन्धी अनुदान के लिये वर्ष में पार्लमेण्ट की बैठक एक बार अवश्य बुलानी होगी।

राजा न्याय का स्रोत है। एक समय था जब राजा स्वयं न्याय करता था। न्यायाधीशों की नियुक्ति करता था। न्यायालयों की स्थापना करता था। परन्तु अब ये सारे अधिकार पार्लमेण्ट को प्राप्त हैं। पार्लमेण्ट ही नये न्यायालयों का निर्माण कानून के द्वारा करती है। न्यायाधीशों की नियुक्ति पार्लमेण्टरी कानूनों के आधार पर होती है। पर यह याद रखना चाहिये कि राजा के नाम पर ही न्यायाधीशों

क्राउन और न्याय

---

1. Orders in Council.

की नियुक्ति होती है। क्राउन की तरफ से लार्ड चान्सलर न्यायालयों का प्रधान है। क्राउन के नाम पर ही फौजदारी मुकदमें प्रारम्भ होते हैं, जैसे "राजा बनाम फाक्सः"। क्योंकि राजा के कानून को तोड़ने वाला ही व्यक्ति दण्डित होता है। उस पर फौजदारी कानून लागू होता है। देश का बादशाह या अधिपति राजा है। कानून उसी के हैं। न्यायालय या न्यायाधीश उसी के नाम पर स्थापित हैं। डोमिनियन तथा उपनिवेशों से आने वाली अपीलें प्रिवी काउन्सिल की न्याय समिति के परामर्श से क्राउन ही सुनता है और फैसला करता है। क्राउन किसी भी अभियुक्त को क्षमा दान दे सकता है। सजा स्थगित कर सकता है। सजा घटा सकता है। किसी दण्ड से मुक्त कर सकता है। पूर्व काल में क्राउन के ये पेरोगेटिव अधिकार थे। परन्तु अब राजा कैबिनेट के परामर्श से ही इन कार्यों को कर सकता है।

क्राउन और अंग्रेजी चर्च

क्राउन अंग्रेजी चर्च का प्रधान है। आर्च-विशप, विशप, डीन, और केनन इत्यादि सभी चर्च अधिकारियों की नियुक्ति क्राउन के द्वारा होती है। चर्च सम्बन्धी नियुक्तियों में अधिकतर प्रथाओं के आधार पर कार्य होता है। क्राउन द्वारा नियुक्ति या प्रधान मंत्री की सिफारिश पर होती हैं। नीचे से लोग ऊपर तरक्की देकर नियुक्त किये जाते हैं। १९१९ के पार्लमेन्ट्री अधिनियम से चर्च सम्बन्धी विधानों के लिये चर्च के अधिकारियों की एक राष्ट्रीय असेम्बली बुलाई जाती है। इसमें दो सदन होते हैं। बड़े चर्च अधिकारी बड़े सदन में और छोटे चर्च अधिकारी साधारण सदन में बैठते हैं। चर्च सम्बन्धी आवश्यक नियमों को वे पास करते हैं। पार्लमेन्ट की दोनों सभायें चर्च असेम्बली से पारित नियमों को एक प्रस्ताव के द्वारा स्वीकृत करती हैं। पार्लमेन्ट की स्वीकृति के बाद राजा की स्वीकृति प्राप्त होती है। चर्च असेम्बली को "कनवोकेशन्स" कहते हैं।

क्राउन को प्रोटेसटैण्ट होना अपेक्षित

ऐंग्लिकन चर्च एक स्वतन्त्र संस्था है। इसका संघटन एलिजाबेथ के शासन काल में पार्लमेण्ट के कानून के आधार पर हुआ। पार्लमेण्ट ने इंगलैण्ड के अधिपति को चर्च का सर्वोच्च प्रधान घोषित किया। अधिकार विधेयक (१६८९) के नियमों से कोई कैथोलिक या कैथोलिक से शादी करने वाला व्यक्ति गद्दी का उत्तराधिकारी नहीं हो सकता। उत्तराधिकार नियम (१७०१) के अनुसार राज्याधिपति को कानून द्वारा स्थापित अंग्रेजी चर्च के समारोह तथा प्रार्थना में सम्मिलित होना होगा। राज्यारोहण के बाद

यदि राजा कैथोलिक धर्म को मानने लगे या कैथोलिक कुमारी से शादी कर लेगा तो उसे राजच्युत कर दिया जायेगा।

क्राउन को वैयक्तिक रूप से पर्याप्त अधिकार और उन्मुक्तियाँ प्राप्त हैं। वह अपने व्यक्तिगत कार्य और व्यवहारों के लिये न्यायालय या कानून के समक्ष उत्तरदायी नहीं है। उसके ऊपर कोई कानूनी कार्रवाई नहीं हो सकती। वह गिरफ्तार नहीं हो सकता। उसका सामान नीलाम या कुर्क नहीं हो सकता। उसके राजकीय भवन में कोई कानूनी कार्रवाई नहीं हो सकती। वह भूमि खरीद सकता है और बेंच सकता है।

क्राउन के अधिकार और उन्मुक्तियाँ

प्राचीन समय से ही राजा मान और प्रतिष्ठा का स्रोत मान्य रहा है। राजा अपने विवेक से लोगों को बैरन, वाइकाउण्ट, मारक्विस, अर्ल और ड्यूक की पदवियों से विभूषित करता था। नाइट की पदवी प्रदान करता था। परन्तु अब क्राउन के व्यक्तिगत राय या विवेक के लिये कोई स्थान नहीं है। कैबिनेट की सलाह पर सार्वजनिक मान की पदवियाँ क्राउन के द्वारा वितरित की जाती हैं। नये वर्ष के प्रारम्भ में या राज्याधिपति के जन्म दिवस के अवसर पर प्रधान मंत्री की सिफारिश पर राजचिह्न और पदवियाँ दी जाती हैं। इसमें क्राउन का कोई हाथ नहीं रहता। प्रधानमंत्री की सूची में ऐसा भी नाम हो सकता है जिसको व्यक्तिगत रूप में क्राउन न चाहता हो। राजा की भावनाओं का समादर प्रधान मंत्री करता है फिर भी उसकी ही इच्छा प्रधान होती है।

राजा मान[1] का स्रोत है

राजत्व के अधिकार या तो प्ररोगेटिव हैं या पार्लमेण्टरी हैं। अर्थात् कानून प्रदत्त हैं और यदि कानून प्रदत्त नहीं हैं तो परम्परागत मूलाधिकार हैं। क्राउन के दोनों तरह के अधिकारों का प्रयोग मंत्रियों के द्वारा होता है। क्राउन के व्यक्तिगत या विवेकाधिकार का प्रयोग अब नहीं होता। राजा नाम मात्र का ही प्रधान शासक है। शासन का सारा कार्य मन्त्रिमण्डल के द्वारा होता है। इसलिये क्राउन कानून के समक्ष अपने कार्यों के लिये उत्तरदायी नहीं है।

राजत्व के अधिकारों का प्रयोग

1—"The King is the fountain of honour."

राजा कानून की आँखों में कोई गलती नहीं करता। यह सिद्धान्त बहुत पुराना है। तृतीय हेनरी के बाल्यकाल से ही चला आ रहा है। अब तो संविधान का यह एक मौलिक सिद्धान्त है। राजा स्वयं कोई कार्य नहीं करता। राजा की आज्ञा को वैध बनाने के लिये किसी मंत्री का हस्ताक्षर आवश्यक है। क्योंकि राजा अपने कार्य के लिये कानून के समक्ष उत्तरदायी नहीं होगा। राज्य के प्रत्येक कार्य के लिये किसी को उत्तरदायी होना होगा। राजा के विपक्ष में कोई कानूनी कार्रवाई किसी न्यायालय में नहीं हो सकती। मन्त्री गण अपने कार्यों के लिये साधारण सभा के प्रति उत्तरदायी हैं। राजा की आज्ञा या आदेश गलत कामों के लिये लाइसेंस नहीं बन सकता। राजाज्ञा की आड़ में कोई कर्मचारी या मंत्री कानूनी शिकंजे से बच नहीं सकता। लोक नियम[1] के सिद्धान्त से किसी गलत काम के लिये राजा रक्षक नहीं बन सकता। इसी कारण से राजा के प्रशासकीय अधिकार सीमित हैं क्योंकि वह अपने कार्यों के लिये किसी प्रकार उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता।

राजा कोई गलती नहीं करता[1]

"राजा कोई गलती नहीं करता" का सिद्धान्त केवल कानूनी क्षेत्र में ही नहीं है बल्कि राजनीति के क्षेत्र में भी है। मंत्रिमण्डल के विकास के बाद राजा का कोई स्थान राजनीति में नहीं रह गया। राजा को स्वयं अपने विवेक पर कार्य करने के लिये कहीं गुंजाइश नहीं है। चौदहवीं और पन्द्रहवीं सदी से ही प्रिवी कौंसिल के सदस्य राजकीय आदेशों पर राज्य की मुहर देने लगे थे। यह संविधान का आवश्यक नियम है कि राजा का सारा काम जो वह स्वयं करता है, प्रिवी कौंसिल में हुआ करे और उस पर राज्य की मुहर होना अपेक्षित है। इस प्रकार राजा के आदेशों पर नियन्त्रण तथा उसके कामों के लिये कोई न कोई राजकर्मचारी उत्तरदायी होने लगा। राजा के सलाहकारों को उत्तरदायी बनाने के लिये ही पार्लमेण्ट उन पर महाभियोग लगाती थी।

राजाज्ञा पर मुहर या हस्ताक्षर करने का नियम तो अब भी है पर इससे उत्तरदायित्व का अर्थ पूरा नहीं होता! राज्य के सभी कार्य के लिये मन्त्रिमण्डल ही उत्तरदायी है। राजा के जीवन में उसके राज्यारोहण से लेकर मृत्यु तक एक क्षण का भी समय नहीं जब उसके कार्यों के लिये कोई न कोई व्यक्ति पार्लमेण्ट के प्रति उत्तरदायी नहीं है। एक मन्त्री अपने विभाग के

मंत्रीगण राजा के प्रत्येक कार्य के लिये उत्तरदायी

1. The king can do no wrong. 2. Common Law

कार्यों के लिये तथा सारा मन्त्रिमण्डल सामूहिक रूपसे सरकार के सारे कार्यों के लिये उत्तरदायी है। उत्तरदायित्व राजनीतिक होता है। अर्थात् किसी मंत्री का कोई कार्य पार्लमेण्ट में निन्दित हुआ तो वह अपना पद त्याग करेगा। या मन्त्रिमण्डल पर पार्लमेण्ट ने उसके कुछ कार्यों पर अविश्वास प्रकट किया तो मन्त्रिमण्डल पदत्याग करेगा। उसके लिये उसे दण्ड नहीं मिलेगा। पार्लमेण्टरी प्रणाली में दण्डनीय उत्तरदायित्व नहीं बल्कि राजनीतिक उत्तरदायित्व का ही सिद्धान्त मान्य है। यदि किसी मंत्री का आचरण ठीक नहीं है तो वह पदच्युत हो जायेगा और यदि कोई ऐसा कार्य है जो न्यायालय में उसे उत्तर देना है तो पदच्युत होने के बाद उस पर मुकदमा चल सकता है।

राजा मन्त्रियों की सलाह मानने को बाध्य है

जब राजा किसी कार्य के लिये उत्तरदायी नहीं है तो उसे मन्त्रियों की सलाह मानना आवश्यक है। मन्त्रियों की सलाह मानने से इन्कार करने में राजा के लिये बड़ी कठिनाई उठ खड़ी होगी। मन्त्रिमण्ल कानूनी अर्थ में राजा के प्रसाद पर्यन्त अपने पद पर आसीन रहता है। पर राजा का प्रसादत्व व्यक्तिगत नहीं है। वह राजनीतिक है। साधारण सभा में कैबिनेट का बहुमत रहने पर राजा का प्रसादत्व भी बना रहता है। यदि राजा या महारानी (कोई भी राज्य का अधिपति हो) मन्त्रिमण्डल की किसी नीति से सहमत नहीं है तो उसे अपनी राय प्रकट करने का अधिकार है। परन्तु मन्त्रिमण्डल अपनी राय पर दृढ़ रहे तो राजा को झुकना पड़ेगा। यदि राजा नहीं झुकता तो मन्त्रि मण्डल पद त्याग कर देगा। ऐसी हालत में मन्त्रि मण्डल बनाने के लिये व्यक्तियों को ढूंढना पड़ेगा। यदि नया मन्त्रिमण्डल साधारण सभा का बहुमत न प्राप्त कर सका तो साधारण सभा को राजा भंग कर सकता है। दूसरा कोई मार्ग नहीं रह जायगा। यदि नये निर्वाचन में पुराना मन्त्रि मण्डल विजयी हो गया तो राजा के लिये नई समस्या खड़ी हो जायगी। इस लिये राजा को मन्त्रियों की सलाह मानना अनिवार्य-सा है। साधारणतः राजा अपने मंत्रियों को अपना विश्वास प्रदान करता है। पुराने सिद्धान्त के अनुसार राजा को ऐसे मन्त्रियों की आवश्यकता थी जो उसकी नीति स्वीकार कर सकें और उसके लिये उत्तरदायित्व ग्रहण कर सकें। पर आज इंगलैण्ड में यह सम्भव नहीं है। मन्त्रि मण्डल अपनी नीति निर्धारित करता है और राजा उसे स्वीकार करता है। वह एक निष्पक्ष रेफरी का काम करता है। राजा स्वयं संविधान का रक्षक है।

मन्त्रि मण्डल को अपदस्थ करने का अधिकार क्राउन का एक वैध मूलाधिकार है परन्तु मन्त्रि मण्डल के साधारण सभा के प्रति उत्तरदायी हो जाने से इस परम्परागत मूलाधिकार का कोई महत्व नहीं रहा। क्राउन का यह अधिकार अब व्यवहार में नहीं आ सकता। राजा अपने मन्त्रियों के परामर्श से कार्य करता है। यदि किसी मन्त्रिमण्डल का बहुमत साधारण सभा में समाप्त हो जाय तो वह स्वयं पद त्याग कर देगा या राजा से पार्लमेण्ट को भंग करने के लिये अनुरोध करेगा। मन्त्रि मण्डल जनता के समक्ष अपनी बात रखने के लिये पार्लमेण्ट को भंग करा सकता है। जनता से अपील करने का अधिकार मन्त्रि मण्डल को प्राप्त है। अतः जिस प्रधान मन्त्री का बहुमत साधारण सभा में समाप्त हो जाय और वह क्राउन से साधारण सभा भंग करने की माँग करे तो वह माँग अस्वीकार नहीं होना चाहिये। राजा के लिये सबसे अच्छी बात यही है कि वह प्रधान मन्त्री की सलाह मान कर ही चले। ऐसा नहीं करने पर राजा पर आक्षेप होंगे और पक्षपात करने का आरोप लगेगा। निश्चित प्रथाओं के अनुसार चलने पर क्राउन का पक्ष सबल और सुरक्षित रहेगा। सलाह न मान कर क्राउन अपने ऊपर एक ऐसा उत्तरदायित्व लेगा जिसमें एक के बाद दूसरी कठिनाई आती जायगी और अन्त में क्राउन को अपनी निष्पक्षता छोड़ कर राजनीतिक गुत्थियों में उलझना होगा और जनता के संघर्ष में वादी प्रतिवादी बनना पड़ेगा जिसका प्रति फल राजा के लिये अशुभ हो सकता है। लास्की' के शब्दों में सभा के भंग करने की माँग स्वभावतः मिल जानी चाहिये। डाक्टर जैनिंग्स की राय में राजा की निष्पक्षता की रक्षा के लिये इस (पार्लमेण्ट भंग करने के) प्रेरोगेटिव का स्वतः प्रचलन होना उपयुक्त है।

मन्त्रि मंडल को अपदस्थ करने का अधिकार

डाक्टर जैनिंग्स क्राउन के कुछ वैयक्तिक प्रेरोगेटिव की बात मानते हैं। परन्तु कौन-कौन से वैयक्तिक प्रेरोगेटिव हो सकते हैं, कहना कठिन है। १७८३ से लेकर आज तक किसी राज्याधिपति ने किसी मन्त्रि मण्डल को अपदस्थ नहीं किया। पार्लमेण्टरी बहुमत के रहते हुए किसी मन्त्री या मन्त्रिमण्डल को उनकी अष्टाचारिता के लिये राजा कैसे अपदस्थ करे एक जटिल प्रश्न है। पर ऐसी परिस्थिति में राजा को देश-हित, संविधान की रक्षा तथा सार्वजनिक कोष की रक्षा के लिये अपने व्यक्तिगत अधिकार को प्रयोग करने का अधिकार हो सकता है। प्रोफेसर डाइसी का मत है कि राजा अपने मन्त्रियों की राय के बिना कुछ नहीं कर सकता

पर वह यह नहीं मानता कि राष्ट्र की इच्छा जानने के लिये भी राजा अपने मन्त्रियों को हटाने के अधिकार का प्रयोग नहीं कर सकता।

१८३४ में विलियम चतुर्थ ने बहुमत दल के मन्त्रिमण्डल को अपदस्थ कर दिया था। उसके बाद से अब तक किसी राज्याधिपति ने बहुमत रखनेवाले मन्त्रि-मण्डल को अपदस्थ नहीं किया। राज्याधिपति और देश दोनों के हित के लिये यही उपयुक्त है कि बहुमत प्राप्त मन्त्रिमण्डल को अपदस्थ न करने की परम्परा तोड़ी न जाय। इससे राजा को किसी कार्य के लिये व्यक्तिगत उत्तरदायित्व नहीं रहता। इसी के आधार पर यह सिद्धान्त प्रतिपादित है कि राजा गलती नहीं करता। जेनिंग्स के मत से राजा को यह ध्यान रखने का कर्त्तव्य है कि संविधान के अनुसार देश के शासन का संचालन हो। जब तक जनता शासकों को चुनने के लिये एक निश्चित अवधि के बाद अवसर प्राप्त करती है तो मान लेना चाहिये कि संविधान उपयुक्त रूप से कार्य कर रहा है। राजा का हस्तक्षेप करना तभी उपयुक्त होगा जब मन्त्रिमण्डल संविधान के नियमों के प्रतिकूल अलोकतांत्रिक ढंग से कार्य करने का उपक्रम कर रहा हो या पार्लमेण्ट के जीवन को बिना किसी आवश्यकता के बढ़ा कर अपने दल के शासन को लादने का प्रयत्न कर रहा हो। संकट काल की अवधि समाप्त होने तक पार्लएमेन्ट का जीवन बढ़ाया जा सकता है। द्वितीय महायुद्ध के अन्तरिम काल में पार्लमेण्ट का कार्य काल कभी का समाप्त हो गया था पर युद्ध के कारण चुनाव रोक दिया गया। यदि कोई दल जनता की राय के बिना कोई संविधानिक मौलिक परिवर्तन अपने दल के लाभार्थ करना चाहता हो तो ऐसी परिस्थिति में राजा मन्त्रि-मण्डल की सलाह मानने से इन्कार कर सकता है।

पालमेन्ट के भंग करने का अधिकार

राजा के द्वारा पार्लमेण्ट को भंग करने का अधिकार (क्राउन प्रेरोगेटिव) वैयक्तिक रूप से समाप्त हो गया। १८४१ से लेकर १९१० तक कैबिनेट के निर्णय पर ही पार्लमेण्ट भंग होती आई है, परन्तु उसके बाद से पार्लमेण्ट को भंग करने की सलाह देने का अधिकार वैयक्तिक निर्णय से प्रधान मन्त्री को हो गया है। १९३५ में पार्लमेण्ट के भंग होने की बात कैबिनेट में तय नहीं हुई थी।

गत सौ वर्षों में राजा ने पार्लमेण्ट के भंग करने की कैबिनेट की सलाह को कभी अस्वीकार नहीं किया। संकट तभी हो सकता है जब बहुमत पार्टी में मतभेद होने के कारण फूट पड़ जाय! ऐसी अवस्था में संविधान का संतुलन ही परिवर्तित हो जाता है। और ऐसे समय में राजा का व्यक्तिगत प्रेरोगेटिव महत्वपूर्ण हो जाता

है। यों तो राजा का वैयक्तिक प्रेरोगेटिव सिद्धान्तमें प्रतिपादित हो जाय पर व्यवहार में नहीं हो सकता।

क्राउन के कुछ कार्य जो वह स्वयं करता है

संविधान की दृष्टि में क्राउन तो एक राज-चिह्न और अलंकार मात्र है। पर यह भी सत्य है कि यदि वह पद रिक्त हो जाय तो भी कुछ कार्यों के लिये एक व्यक्ति की आवश्यकता होगी। राजा विदेशी राजदूतों का स्वागत करता है और उनके प्रमाण-पत्र को स्वीकार करता है। यह केवल एक प्राविधिक वस्तु है पर करना तो है। वह लार्ड बनाता है और पदवियाँ प्रदान करता है। वह पार्लमेण्ट में भाषण पढ़ता है। उसके स्थान में यह कार्य लार्ड चान्सलर भी कर सकता है। पर इससे राज्य के एक प्रधान की आवश्यकता तो कम नहीं होती। किसी भी संविधानिक संकट को दूर करने के लिये राजनीतिक नेताओं का सम्मेलन बुलाता है। साधारण सभा के निर्वाचन के बाद राजा ही बहुमत दल के नेता को मन्त्रि मण्डल निर्माण के लिये निमन्त्रित करता है। पार्लमेण्ट को भंग करने का आदेश क्राउन ही देता है। यों तो प्रधान मन्त्री के नियुक्त करने में क्राउन को अपने विवेक के प्रयोग करने का कम अवसर मिलता है पर ऐसी भी परिस्थिति हो सकती है जब किसी दल का स्पष्ट बहुमत न हो तो राजा अपने विवेक का प्रयोग कर सकता है। जब पुराना मन्त्रिमण्डल पद त्याग कर देता है और जब तक नया मन्त्रिमण्डल नहीं बन जाता तो उस अल्प अन्तरिम समय में शासन का सारा भार राजा के ऊपर हो जाता है। यदि किसी एक पार्टी के स्पष्ट बहुमत के अभाव में मन्त्रिमण्डल के बनने में विलम्ब हो जाय तो उस समय राजा ही एकमात्र अधिकारी रह जाता है। इसी प्रकार पार्लमेण्ट के भंग होने की भी बात है। पार्लमेण्ट भंग का निर्णय कैबिनेट या प्रधान मंत्री करता है परन्तु उस निर्णय पर राजा की स्वीकृति आवश्यक है। स्वीकृति प्रायः मिल जाती है। पर ऐसी स्थिति हो सकती है कि देश के हित में राजा को सोचना पड़े। कभी ऐसा भी हो सकता है कि पार्लमेण्ट भंग करने के लिये मन्त्रिमण्डल को बर्खास्त करने की आवश्यकता पड़ जाय।

राज्याधिपति के प्राविधिक कार्यों से महत्वपूर्ण कार्य एक निष्पक्ष सलाहकार, आलोचक तथा मित्र का है। राजा किसी दल से सम्बन्धित नहीं है। उसका एक ही दृष्टिकोण हो सकता है वह है देश का राष्ट्र-हित। यदि राज्याधिपति का शासन काल लम्बा हुआ तो उसे अनुभव भी पर्याप्त हो जाता है जिससे राज्य की विभिन्न समस्याओं के सुलझाने में सहायता मिलेगी। बेजहाट के शब्दों में

राज्याधिपति के तीन अधिकार हैं—(१) "सलाह पूछे जाने का अधिकार (२) प्रोत्साहन का अधिकार (३) चेतावनी देने का अधिकार" । एक बुद्धिमान राजा के लिये कोई दूसरा अधिकार नहीं चहिये" ।

राजा का स्थान एक निष्पक्ष सलाहकार के रूप में

राजा कैबिनेट की बैठकों में नहीं जाता फिर भी प्रधान मंत्री कैबिनेट के निर्णयों तथा अन्य कार्रवाइयों से उसे सदैव जानकारी रखता है। प्रधान मंत्री कैबिनेट की बैठक के पहले महत्वपूर्ण विषय पर राजा से मिलकर उसकी राय जान लेता है। प्राचीन सम्बन्ध परिवर्तित हो गया है। अब राजा ही सलाह देता है और मन्त्रिमण्डल निश्चय करता है। राजा का स्थान ऐसा है कि उसकी बातों का महत्व रहता है। मन्त्रिमण्डल राजा की इच्छाओं की सरलता पूर्वक उपेक्षा नहीं कर सकता।

ऐसा भी समय आ सकता है जब राजा विभिन्न राजनीतिक दलों में शान्ति स्थापन का कार्य कर सकता है। १९२१ में जार्ज पंचम ने आयरलैंएड की समस्या सुलझाने में बहुत ही अच्छा कार्य किया था। १९४७ में जार्ज षष्टम ने भी भारत की समस्या सुलझाने में योग प्रदान किया। कूटनीति के क्षेत्र में भी राजा राष्ट्र की सेवा कर सकता है। एडवर्ड सतम ने इस दिशा में सराहनीय का' किया था। जब वह गद्दी पर बैठा, उस समय इंगलैंएड का कोई मित्र नहीं था। फ्रान्स के साथ इंगलैंएड की मित्रता में उसका बहुत बड़ा हाथ था। कुछ कार्यों में राजा सफल हो सकता है और मन्त्रिमण्डल असफल।

राजा का व्यक्तित्व राज्य में एक आवश्यक अंग की पूर्ति करता है। वह राज्य की मशीनरी में एक स्थायी प्रतिष्ठा युक्त तथा परम्पराओं से पूरित प्राचीन को वर्तमान से मिलाने की एक कड़ी है। साधारण जन

साम्राज्य की एकता

राजनीति के पेचिले सिद्धान्तों को नहीं समझते। उनके सामने जब राजा की ठोस मूर्ति आती है तो वे नत-मस्तक हो जाते हैं। ब्रिटेन का यह राजवंश बड़ा प्राचीन है और अंग्रेजों को इस पर नाज़ है। राजा या महारानी को वे राष्ट्र का गौरव और प्रतीक समझते हैं। विस्तृत ब्रिटिश साम्राज्य तथा कामनवेल्थ के विभिन्न हिस्सों को एक में रखने का एकमात्र आधार है। विभिन्न डोमिनियनों की पार्लमेण्ट पूर्ण प्रभुत्व संपन्न संस्थाएँ हैं। ब्रिटिश पार्लमेण्ट का कोई अधिकार उन पर नहीं है। पर सभी डोमिनियन ब्रिटिश नरेश को अपना नरेश मानती हैं। महारानी एलिजाबेथ कनाडा, आस्ट्रेलिया, न्यूज़ीलैंएड तथा दक्षिणी अफ्रीका की भी महारानी हैं। यदि इंग-

लैंएड गणराज्य हो जाय और वहां एक निर्वाचित राष्ट्रपति चुना जाय तो इसमें संदेह नहीं कि विभिन्न डोमिनियन उस राष्ट्रपति को अपना राष्ट्रपति या प्रधान स्वीकार नहीं करेंगी। ब्रिटेन और विभिन्न डोमीनियनों के लिये बीच राजनीतिक संगठन का स्थापित होना भी कठिन है। क्योंकि इस विषय पर मेल नहीं हो सकेगा। अतः कामनवेल्थ को एक सूत्र में बाँधने का कार्य ब्रिटिश राजवंश कर रहा है। भारत गणराज्य हो जाने पर भी कामनयेवेल्थ में सम्मलित है और ब्रिटिश नरेश को कामनवेल्थ के प्रथम नागरिक के रूप में स्वीकार किया है।

ब्रिटिश नरेश अंग्रेजी समाज का एक प्रधान व्यक्ति है

अंग्रेजी समाज का प्रधान ब्रिटिश नरेश है। राजवंश राष्ट्र के सामाजिक स्तर का मापदण्ड है। वह राष्ट्र का प्रतीक है। किसी वर्ग या श्रेणी से सम्बन्ध नहीं है। किसी राजनीतिक दल का नेता कितना भी लोकप्रिय हो पर वह राजवंश का मुकाबिला नहीं कर सकता। देशभक्ति और राजभक्ति के लिये राजा ही केन्द्र विन्दु है। इस अनवरत परिवर्तन के युग में राजा अंग्रेजी राष्ट्र और समाज का केन्द्र विन्दु होकर लोगों के सामाजिक और राजनीतिक जीवन को स्थायित्व प्रदान करता है। राजवंश ने इंगलैंएड के नैतिक, सांस्कृतिक, रीति-रिवाज और कला तथा साहित्य की सन् वृद्धि में योग प्रदान किया है।

राजतन्त्र के पक्ष में तर्क

(१) राजतन्त्र के अस्तित्व से लोकतान्त्रिक प्रगति में कोई बाधा नहीं हुई है। यदि राजतन्त्र किसी तरह सार्वजनिक जीवन को लोकतान्त्रिक बनाने में किसी तरह बाधक हुआ होता तो ब्रिटिश संविधान जो अधिकतर प्रथाओं और परम्पराओं पर आधारित है, किस प्रकार चल पाता। संविधान में अवश्य ही परिवर्तन हुए होते और राजतन्त्र समाप्त हो गया होता।

(२) कैबिनेट प्रणाली को व्यावहारिक बनाने के लिये एक संविधानिक प्रधान की आवश्यकता है। वह राजा हो या राष्ट्रपति। यदि राजतन्त्र समाप्त कर दिया जाय तो उसके स्थान पर एक प्रधान की व्यवस्था करनी होगी।

(३) उस प्रधान की नियुक्ति होगी या निर्वाचन। नियुक्ति हो तो किसके द्वारा। नियुक्त करने वाला उससे पद में बड़ा होना चाहिये। निर्वाचन हो तो कैसा हो प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष। अमेरिकी पद्धति का हो या फ्रांसिसी पद्धति का। अमेरिकी पद्धति से निर्वाचित राष्ट्राध्यक्ष शासन सम्बन्धी वास्तविक अधिकार चाहेगा क्योंकि वह जनता का निर्वाचित प्रतिनिधि होगा। उसे अधिकार देने में कानून

सभा तथा कैबिनेट के अधिकारों में कमी करने की आवश्यकता होगी। कामन्स सभा और कैबिनेट अपने अधिकारों में कम करने के लिये तैयार कभी नहीं हो सकेंगे।

फ्रांसिसी पद्धति से निर्वाचित राष्ट्रपति हर चार-छः वर्ष के बाद अवकाश ग्रहण करेगा और वह बिलकुल अधिकार हीन पद होगा। कहा जाता है कि अमेरिकी राष्ट्रपति शासन करता है और इंगलैण्ड का राजा राज्य करता है पर फ्रांसिसी राष्ट्रपति न शासन करता और न राज्य करता है। उसे न अधिकार प्राप्त है और न वह इंगलैण्ड के राजवंश की तरह समाज और राष्ट्र में कोई प्रभाव रखता है। वह कोई अवकाश प्राप्त राजनीतिज्ञ होगा। उसके प्रति जनता का आकर्षण उतना नहीं हो सकेगा जितना इंगलैण्ड में राजा को प्राप्त है। यह भी सत्य है कि फ्रान्स की राजनीतिक प्रणाली इंगलैण्ड की राजनीतिक प्रणाली के आधार पर बनी है। फ्रान्स ने इंगलैण्ड से लिया है। इंगलैण्ड को कैबिनेट प्रणाली के सम्बन्ध में फ्रान्स से नहीं लेना है।

कैबिनेट प्रणाली अंग्रेजी सभ्यता की विशेष देन है। इस पद्धति की सफलता का एक कारण वंश क्रमागत राजतन्त्र है। कैबिनेट पद्धति का यह केन्द्र है। ब्रिटिश एक्सचेकर के सम्पूर्ण आय का केवल एक प्रतिशत राजवंश पर व्यय होता है। इस प्रकार राजवंश पर अधिक खर्च भी नहीं है।

आज के युग में भी इंगलैण्ड के राजवंश की बड़ी प्रतिष्ठा है। राजा का अधिकार समाप्त हो गया पर प्रभाव में वृद्धि हुई है। राजवंश का प्रभाव व्यक्तित्व के अनुसार होता है। महारानी विक्टोरिया, एडवर्ड सप्तम और पंचम जार्ज के समय राजवंश का पर्याप्त प्रभाव रहा है।

मजदूर दल के कार्यक्रम में राजतन्त्र को समाप्त करके गणराज्य स्थापित करने की योजना थी। पर मजदूर दल अधिकारारूढ़ होने पर इस कार्यक्रम की चर्चा तक नहीं किया। मजदूर दल के अन्दर भी राजवंश के लिये आदर है। यह दल भी सोचता है कि राजवंश को रख कर ब्रिटिश राजनीतिक प्रणाली को स्थायित्व तथा मान प्रदान कर रहे हैं। गण राज्य के लिये आज से एक सौ वर्ष पहले जो आन्दोलन छिड़ा था वह समाप्त प्रायः है। इंगलैण्ड के कम्युनिष्ट दल को छोड़ कर सभी दल राजतन्त्र के पक्ष में हैं। क्राउन का स्थान या अधिकार ऐसा है कि इसे लोग 'क्राउन्ड रिपब्लिक' कहते हैं।

"राजतन्त्र की समाप्ति के बाद इंगलैण्ड के राजनीतिक, सामाजिक तथा धार्मिक जीवन में परिवर्तन करने की आवश्यकता हो जायेगी। अंग्रेजी चर्च के

चतुर्थ अध्याय

कैबिनेट तथा मन्त्रिमण्डल

क्राउन के अधिकारों का प्रयोग विभिन्न संस्थाओं के द्वारा होता है। जिनमें क्रम से चार प्रमुख हैं—(१) प्रिवी काउन्सिल (२) कैबिनेट (३) मन्त्रि-मण्डल (मिनिस्ट्री) तथा अन्य अधीनस्थ कर्मचारी (४) स्थायी सिविल सर्विस।

प्रिवी काउन्सिल

नार्मन काल के क्यूरिया रेजिस से निकली हुई यह एक काउन्सिल है। क्यूरिया रेजिस के सदस्यों की संख्या पर्याप्त होने के कारण तथा कार्य की सुचारुता की दृष्टि से भिन्न भिन्न कार्यों के लिये पृथक पृथक विशेषज्ञ नियुक्त किये गये। इस प्रकार क्यूरिया रेजिस से अनेक संस्थाएं निकलीं। उन्हीं में से एक प्रिवी काउन्सिल भी है। राज्य सम्बन्धी गुप्त मन्त्रणा के लिये राजा क्यूरिया रेजिस से विश्वासपात्र राज कर्मचारियों को बुलाया करता था। कुछ दिनों के बाद इन लोगों की समिति का नाम प्रिवी काउन्सिल पड़ा। ट्यूडर काल में इस काउन्सिल की बहुत अधिक शक्ति थी। राजा के 'प्रेरोगेटिव' का प्रयोग इसी के द्वारा होता था।

प्रिवी काउन्सिल के सदस्यों की संख्या तीन सौ से भी ऊपर है। कैन्टरबरी और यार्क के आर्च-बिशप, लण्डन के बिशप, नव अपील लार्ड, विदेशों में नियुक्त राजदूत, कामन्स सभा के स्पीकर, डोमिनियनों के प्रतिनिधि, मुख्यतः प्रधान मंत्री, साहित्य, कला, विद्वान, तथा अन्य दो प्रमुख व्यक्ति जिनकी नियुक्ति प्रिवी काउन्सिल के लिये होती है; कैबिनेट के सदस्य तथा अपदस्थ कैबिनेट के सदस्य प्रिवी काउन्सिल के सदस्य माने जाते हैं। कानून में कैबिनेट का कहीं स्थान नहीं था। इस कारण कैबिनेट के सदस्य प्रिवी काउन्सिलर ही बनाये जाते थे और इसी पद से शपथ ग्रहण करते थे। कोई व्यक्ति एकबार प्रिवी काउन्सिलर हो जाने पर जीवन पर्यन्त प्रिवी काउन्सिलर बना रहता है। प्रिवी काउन्सिलर अपने नाम के आगे "महा माननीय" शब्द का प्रयोग करते हैं।[1]

---

1. अंग्रेजी में "Right Honourable" कहते हैं।

वन कर आते हैं और यहाँ पर केवल स्वीकृति की मुहर लगती है। नीति-निर्धारण और विचार-विमर्श का बहुत-सा कार्य कैबिनेट के हाथ में है। कैबिनेट ही अपने विचारों को पार्लमेण्ट में पुरस्थापित करती है और उन पर स्वीकृति प्राप्त करती है। जिन पर सकौंसिल आदेश की आवश्यकता होती है, वह प्रिवी काउन्सिल में लाया जाता है। कैबिनेट स्वयं आदेश नहीं दे सकती। आदेश निकालने का काम सकौंसिल राजा के द्वारा होता है।

प्रिवी काउन्सिल की कुछ स्थायी समितियाँ भी हैं। इन समितियों में प्रमुख न्याय समिति है। इसमें चर्च न्यायालय, नवग्रहण न्यायालय, औपनिवेशिक न्यायालय तथा कुछ हद तक डोमिनियनों के न्यायालयों से अपीलें आती हैं। न्याय समिति के निर्णय क्राउन को परामर्श के रूपमें दिये जाते हैं।

कैबिनेट उस पार्टी या सम्मिलित पार्टियों की समिति है जिसको साधारण सभा में बहुमत प्राप्त होने के कारण क्राउन की तरफ से शासन-संचालन का अधिकार प्राप्त है। "कैबिनेट राजा की प्रिवी काउन्सिल के कुछ सदस्यों की समिति है, जिसे राज्य-शक्ति पर शासकीय नियन्त्रण है।"[1] कैबिनेट क्राउन के नाम पर शासन का सारा प्रबन्ध करता है। बेजहाट के शब्दों में कैबिनेट शासक मण्डल और व्यवस्थापक को एक साथ मिलाने वाला हाइफन और दोनों को एक में जुड़ाने वाला बकल्स है।"[2] अर्थात् यह शासन विभाग को व्यवस्थापक मण्डल से संयोग करने का साधन है। यह पार्लमेण्ट की स्वीकृति से शासन को गति प्रदान करता है।

कैबिनेट

कैबिनेट के निर्माण में कुछ विशेष सिद्धान्तों का ध्यान रखना आवश्यक है। कैबिनेट का निर्माण साधारणतः नये निर्वाचन के बाद होता है। जिस दल का बहुमत साधारण सभा में होगा, उसी दल का मन्त्रि-मण्डल बनेगा और वही शासन-संचालन के लिये उत्तरदायी होगा। सिद्धान्ततः मन्त्रिमण्डल का निर्माण एक ही राजनीतिक दल से होता है। किसी संकटकाल के अवसर पर संयुक्त मन्त्रिमण्डल के निर्माण होने पर एक से अधिक दल के लोग सम्मिलित रहते हैं। इंगलैण्ड में प्रायः दो दल प्रमुख रहे हैं। एक सरकारी दल (बहुमत

मन्त्रिमण्डल का सिद्धान्त

1—Laski, Parliamentary Govt. in England, page 22.

2—The English Constitution by Bagehot.

दल) तथा दूसरा विरोधी दल। कैबिनेट के सदस्यों में एकता, विचारों की सामान्यता या सादृश्यता और एक कार्यक्रम में विश्वास होना आवश्यक है। इसके बाद बहुमत दल के नेता के नेतृत्व को स्वीकार करना वांछनीय है। इस प्रणाली में वैयक्तिक के साथ साथ सामूहिक उत्तरदायित्व का सिद्धान्त सर्व मान्य है। यह उत्तरदायित्व मन्त्रिमण्डल का साधारण सभा के प्रति तथा अन्ततोगत्वा निर्वाचकों के प्रति होता है। कैबिनेट पार्लमेण्ट को भंग करने की क्षमता रखता है। अतः कैबिनेट प्रणाली व्यवस्थापक मण्डल और शासक मण्डल के सम्मिलन के सिद्धान्त, सम्मिलित उत्तरदायित्व, कैबिनेट और कामनसभा के बहुमत दल की एकता तथा सभा के विश्वास पर्यन्त के आधार पर अवलम्बित है।

मन्त्रिमण्डल (मिनिस्ट्री) का वास्तविक रूप

मन्त्रियों के समूह को 'मिनिस्ट्री' कहते हैं। पार्लमेण्ट के वे सदस्य जो राजनीतिक ढंग के शासकीय पदों पर होते हैं तथा जिन्हें 'कैबिनेट' के त्याग-पत्र के साथ स्वयं भी त्याग-पत्र देना पड़ता है, सभी मन्त्री कहे जाते हैं। इनमें पार्लमेण्टरी सेक्रेटरी, अन्डर सेक्रेटरी, जूनियर मंत्री, डिप्टी मंत्री तथा मिनिस्टर-आफ-स्टेट होते हैं। इनकी संख्या करीब पचास के लगभग होती है। इनमें केवल बीस ही कैबिनेट के स्तर के मन्त्री होते हैं। सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल के सदस्य कैबिनेट की बैठक में सम्मिलित नहीं होते। जो मन्त्री कैबिनेट के मन्त्री नहीं हैं उन्हें केवल व्यक्तिगत कार्य करना होता है। छोटे विभागों के अध्यक्ष का काम इन्हीं मन्त्रियों को दिया जाता है। बड़े और महत्वपूर्ण विभागों के अध्यक्ष का कार्य कैबिनेट के मन्त्रियों को दिया जाता है। कैबिनेट के मन्त्रियों के सहायक के रूप में उपमन्त्री तथा पार्लमेण्टरी सेक्रेटरी, जूनियर और अन्डर सेक्रेटरी रखे जाते हैं। कुछ मंत्री साधारण सभा के चेतक या 'ह्विप' का कार्य भी करते हैं।

प्रधान मन्त्री की इच्छा के अनुसार मन्त्रिमण्डल और कैबिनेट के सदस्य बनाये जाते हैं। कुछ महत्वपूर्ण विभाग के मन्त्रियों का पद कैबिनेट स्तर का होता है। जैसे परराष्ट्र विभाग, गृह विभाग, रक्षा विभाग और राजस्व विभाग इत्यादि। कुछ बिना विभाग के भी मन्त्री कैबिनेट स्तर के होते हैं। प्रधान मन्त्री मन्त्रिमण्डल तथा कैबिनेट दोनों का प्रधान होता है।

मन्त्रिमण्डल की सूची को देखकर मन्त्रियों को चार प्रधान वर्ग में बाँट सकते हैं। पहला वर्ग उन मन्त्रियों का है जो वास्तविक या नाम मात्र के छोटे या बड़े शासकीय विभागों के अध्यक्ष हैं जिसमें परराष्ट्र विभाग के सेक्रेटरी-आफ-स्टेट, रक्षा-मन्त्री, दी-चान्सलर-आफ दी-एक्सचेकर, स्वास्थ्य-मन्त्री, राष्ट्रीय सेवा और

श्रम विभाग के मन्त्री इत्यादि हैं। दूसरा वर्ग उन बड़े राज-कर्मचारियों का है जो किसी विभाग के अध्यक्ष नहीं हैं जैसे—लार्ड चान्सलर, काउन्सिल के लार्ड-प्रेसिडेन्ट और लार्ड प्रिवी सील। तीसरा वर्ग अधिकारारूढ़ दल के उन नये उत्साही सदस्यों का होता है जो प्रायः पार्लमेण्टरी अन्डर सेक्रेटरी और जूनियर मंत्री कहे जाते हैं। प्रत्येक विभाग में एक पार्लमेण्टरी अन्डर सेक्रेटरी होता है। कुछ में दो दो या तीन तीन तक होते हैं। ये कामन्स सभा में अपने विभाग के वक्ता का काम करते हैं जब इनका विभागीय अध्यक्ष लार्ड सभा का सदस्य होता है। तीसरा वर्ग राजप्रासाद के पांच कर्मचारियों का है जिनकी नियुक्ति राजनीतिक ढंग की है और इसलिये वे भी मन्त्री कहे जाते हैं। उन कर्मचारियों में ट्रेजरी, कम्पट्रोलर, और वाइस-चैम्बरलेन हैं।

मन्त्रिमण्डल का निर्माण

गत पचहत्तर या सौ वर्षों में सरकारी कार्य-क्षेत्र का बहुत विस्तार हुआ है। इसलिये प्रशासकीय विभागों की क्रमशः वृद्धि होती गई। १९१४-१८ और १९३९-४५ के युद्धों में मंत्रियों की सूची पर्याप्त मात्रा में बढ़ गई थी। संख्या करीब करीब सौ तक आ गई थी। साधारणतः मन्त्रियों की संख्या ६० या ७० तक रहती है। १९४५ में मजदूर मन्त्रिमण्डल में सत्तर व्यक्ति थे।

कैबिनेट और मिनिस्ट्री में भेद है। कैबिनेट में उतने ही सदस्य रहते हैं जितने लोगों को प्रधान मन्त्री कैबिनेट की बैठकों में सम्मिलित होने के लिये निमन्त्रित करता है। प्रधान मन्त्री कैबिनेट और मन्त्रिमण्डल दोनों का प्रधान होता है। कैबिनेट के सदस्य होने के नाते किसी मन्त्री का कोई पद नहीं होता। वह मन्त्री है और प्रधान मन्त्री के निमन्त्रण पर कैबिनेट की बैठक में उपस्थित रहता है। कैबिनेट के सभी सदस्य मन्त्री होते हैं पर सभी मन्त्रीगण कैबिनेट के सदस्य नहीं होते।[1] कैबिनेट के सदस्यों को नियुक्त करने में प्रधान मंत्री को बहुत अधिक स्वतन्त्रता नहीं रहती। कुछ मन्त्रियों का कार्य इतना महत्वपूर्ण होता है कि वे कैबिनेट की सदस्यता से वंचित नहीं हो सकते। केवल असाधारण परिस्थिति में कुछ महत्व पूर्ण विभागों के भी मन्त्री कैबिनेट की बैठकों में अनिमन्त्रित रह सकते हैं। युद्ध कालीन कैबिनेट १९१४ और १९३९ तथा मैकडोनाल्ड की राष्ट्रीय

कैबिनेट का निर्माण

---

1. All Cabinet members are ministers but not all ministers are Cabinet members,

कैबिनेट में कितने ही प्रमुख मन्त्री कैबिनेट के सदस्य नहीं थे। ट्रेजरी के प्रथम लार्ड (जो अब प्रायः प्रधान मन्त्री ही होता है), चान्सलर-आफ-दी एक्सचेकर, रक्षा मन्त्री और राज्य के कुछ प्रमुख सेक्रेटरियों (जैसे परराष्ट्र विभाग, गृह विभाग, कामनवेल्थ सम्बन्ध और उपनिवेश विभाग) को अवश्य ही कैबिनेट में स्थान मिलता है।

लार्ड प्रेसिडेण्ट-आफ-दी काउन्सिल और लार्ड-प्रिवी-सील इनका ऐतिहासिक महत्व है। अपने महत्व के कारण कैबिनेट के सदस्य हो जाते हैं। शेष मन्त्रियों को कैबिनेट में स्थान देने का अधिकतर भार प्रधान मन्त्री के ऊपर है। किसी विशेष समय में किसी विभाग की महत्ता, पार्टी की नीति तथा भौगोलिक प्रतिनिधित्व तथा मन्त्रियों की योग्यता इत्यादि का ध्यान कैबिनेट के सदस्य बनाने में रखा जाता है।

कैबिनेट के सदस्यों की संख्या प्रायः अनिश्चित सी होती है। परन्तु इतना निश्चित है कि कैबिनेट के सदस्यों की संख्या में विस्तार और कामन्स सभा से अधिकाधिक सदस्यों के लेने की प्रवृत्ति है। प्रारम्भ में विशेषतः अठारहवीं सदी में आठ से दस कैबिनेट सदस्यों की संख्या थी। १९ वीं सदी में तेरह-चौदह तक संख्या हो गई पर सदी के समाप्त होते-होते संख्या सतरह तक पहुँच चुकी थी। १९०० से लेकर १९१४ तक संख्या बीस थी। कैबिनेट के विस्तार में कुछ महत्वाकांक्षी राजनीतिज्ञों का कैबिनेट में रखे जाने की उत्सुकता सरकारी कार्य क्षेत्र के विस्तार से नये महत्वपूर्ण विभागों का निर्माण, प्रमुख प्रशासकीय विभागों के तथा बहुमत दल में प्रमुख हितों और वर्गों के प्रतिनिधित्व की माँगें प्रमुख कारण हैं। इस प्रकार कैबिनेट भी एक बड़ी संस्था हो गई है जिसमें बहुत सी बातों पर पूरा विचार नहीं हो सकता। संकट के समय तथा अत्यन्त आवश्यक और शीघ्रातिशीघ्र निर्णय की अनिवार्यता में कैबिनेट के सभी सदस्यों की बैठक करना और उसमें विचार विनिमय कर के निर्णय करने में विलम्ब हो सकता है। इसलिये एक 'अन्तर-कैबिनेट'[1] जैसी चीज भी धीरे धीरे बनने लगी। अर्थात् कैबिनेट के भीतर एक छोटी-सी कैबिनेट का आविर्भाव होने लगा।

अन्तर-कैबिनेट (इनर-कैबिनेट)

लोगों को यह सन्देह होने लगा कि कैबिनेट के भीतर एक कैबिनेट के बन जाने से थोड़े से लोगों में सारा अधिकार केन्द्रित हो जायेगा और साथ ही उत्तरदायित्व के सिद्धान्त में भी परिमार्जन होगा। लेकिन यह सत्य है कि प्रभावशाली ढंग से कार्य-सम्पादन के लिये कैबिनेट काफी बड़ी हो गई है।

1, Inner Cabinet, a Cabinet within Cabinet.

कैबिनेट मिनिस्ट्री की एक आन्तरिक काउन्सिल है। कार्य की दृष्टि से मिनिस्ट्री के सदस्य (मन्त्री) शासकीय विभागों के व्यक्तिगत रूप में अधिकारी हैं। प्रत्येक अपने विभाग का कार्य करता है। कैबिनेट के सदस्य भी विभागों के अध्यक्ष होते हैं। इस कारण उन्हें अपने विभाग का वैयक्तिक उत्तरदायित्व रहता है। पर साथ ही उनका संयुक्त उत्तरदायित्व है। कैबिनेट के सदस्य कैबिनेट की बैठकों में भाग लेते हैं विचार विमर्श, नीति निर्धारण तथा विभिन्न विभागों के कार्यों का समन्वयीकरण और सरकार का नेतृत्व करते हैं।[1] अपने दल का भी नेतृत्व करते हैं। मिनिस्ट्री की बैठक नहीं होती। मिनिस्ट्री का केवल वैयक्तिक कार्य है। पूरे मन्त्रिमण्डल को कभी नीति-निर्धारण के लिये मिलने की आवश्यकता नहीं रहती। 'मिनिस्ट्री' शब्द केवल सामूहिक अर्थ से मतलब रखता है। इसका कोई सामूहिक व्यावहारिक कार्य नहीं है।

मिनिस्ट्री और कैबिनेट में कार्यकारी भेद

संक्षेप में कैबिनेट विचार-विनिमय करता है तथा परामर्श देता है, प्रिवी काउन्सिलर परामर्श के आधार पर आदेश जारी करता है; और मिनिस्ट्री उसे कार्य का स्वरूप प्रदान करती है।[2] तीनों कार्यों का भेद स्पष्ट है। पर यह भी ध्यान में रखना चाहिये कि प्रायः कैबिनेट का सदस्य, प्रिवी काउन्सिलर और मन्त्री एक ही व्यक्ति होता है।

मन्त्रि-मण्डल के निर्माण का प्रारम्भ प्रधानमन्त्री की नियुक्ति से होता है। प्रधान मन्त्री की नियुक्ति के विना अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति नहीं हो सकती। १७१४ के बाद से राजा कैबिनेट की बैठकों से अनुपस्थित रहने लगा। ऐसी परिस्थिति में मन्त्रिमण्डल को एक अध्यक्ष या चेयर मैन की आवश्यकता प्रतीत हुई या एक ऐसे प्रभावशाली नेतृत्व की जो राजा की अनुपस्थिति में कैबिनेट का नेतृत्व कर सके। सर राबर्ट वालपोल ने सर्व प्रथम इस अभाव को पूरा किया। वह १७१५ से लेकर १७१७ तक और १७२१ से १७४२ तक प्रधान

प्रधान मन्त्री की नियुक्ति

1. "...to deliberate, to decide upon policy, to co-ordinate and to head up the gouernment."
2. The cabinet Officer deliberates and advises; The Privy Councillor decrees; and the Minister executes. Modern Foreign Govts by Ogg और Zink,

मन्त्री का कार्य करता रहा यद्यपि प्रधान मन्त्री पद का विकास अभी हुआ नहीं था। वह सदैव अपने सहयोगी मन्त्रियों में एकता और विचार सादृश्यता पर जोर देता था और जो उसके विचारों से असहमत हो जाते उन्हें पदत्याग के लिये वाध्य करता था। 'प्रधान मन्त्री' शब्द का प्रयोग उसके लिये विशेषतः उसके विरोधी ही करते थे और वह भी अच्छे अर्थ में नहीं। एल्डर पिट के समय में भी पूर्णरूप से इस पद की मान्यता नहीं हुई थी। पर इतना निश्चित हो गया था कि इसकी आवश्यकता है। यंगर पिट के काल में प्रधान मन्त्री पद निश्चित रूप में लोगों के समक्ष आ गया और इसकी अनिवार्यता भी सिद्ध हो गई।

एक प्रमुख कार्य जो राजा स्वयं करता है, वह है प्रधान-मन्त्री की नियुक्ति। बकिंघम के राजप्रासाद में अवकाश ग्रहण करने वाला प्रधान-मन्त्री क्राउन को अपना त्यागपत्र देता है। वहीं पर दूसरे दल के नेता को निमन्त्रित किया जाता है और उसे मन्त्रिमण्डल के निर्माण के लिये अधिकार दिया जाता है। कुछ समय पहले राजा को प्रधानमन्त्री की नियुक्ति में पूरी स्वतन्त्रता थी। पर अब वह स्वतन्त्रता नहीं है। कुछ अलिखित नियमों और प्रथाओं से राजा वाध्य है। वहुमत दल के नेता को निमन्त्रित करना अनिवार्य है। पार्टी पद्धति के संघटन के कारण प्रत्येक दल के नेता पहले से ही मान्य और निश्चित होते हैं। एक दल के अपदस्थ होने पर दूसरे दल के प्रमुख नेता को राजा आमन्त्रित करता है। राजा के लिये कोई स्वतन्त्रता नहीं है। महारानी विक्टोरिया ने १८८० में ग्लैडस्टोन को छोड़ कर लार्ड हार्टिंगटन या लार्ड ग्रैनविल को प्रधान मन्त्री वनाने की कोशिश की पर असफल रहीं। ग्लैडस्टोन के अतिरिक्त कोई भी वहुमत दल का नेतृत्व नहीं कर सकता था।

किन्हीं परिस्थितियों में राजा को अपने विवेक के प्रयोग का अवसर मिल सकता है। जिस समय किसी मन्त्रिमण्डल के पद त्याग करने के वाद, दूसरे वहुमत दल का कोई निश्चित नेता न हो या जब किसी एक दल का वहुमत न हो और संयुक्त मन्त्रिमण्डल वनाने की आवश्यकता आ पड़े तो राजा को अपने विवेक से काम करने का अवसर आ जाता है। फिर भी राजा को यह देखना तो पड़ता ही है कि जिस व्यक्ति को वह प्रधान मन्त्री वनने के लिये आमन्त्रित करे, उसे अपने दल में वहुमत प्राप्त हो और पार्टी का उस पर विश्वास हो। यदि नेतृत्व के लिये कई योग्य और प्रभावशाली व्यक्ति किसी दल में हों तो उस समय राजा के लिये किसी एक को चुन लेने की स्वतन्त्रता रहती है।

क्राउन के विवेक के लिये अवसर

लेकिन इसमें भी राजा को यह ध्यान तो रखना ही होगा कि उन दोनों व्यक्तियों में किस व्यक्ति का पार्टी मशीन और पार्टी के सदस्यों पर अधिक प्रभाव है। संयुक्त मन्त्रिमण्डल बनाने में भी जिस दल का सबसे अधिक बहुमत होगा, उसे ही प्राथमिकता देनी चाहिये। यदि उस दल का नेता निमन्त्रण स्वीकार नहीं करता या मन्त्रिमण्डल बनाने में असफल हो जाता है तभी उस दल के बाद जिस दल के लोगों की संख्या अधिक है, उस दल का नेता निमन्त्रित होगा।

राजा के प्रभाव और विवेक की तब आवश्यकता पड़ती है जब कोई प्रधान मन्त्री अपना व्यक्तिगत पद त्याग करता है या मर जाता है। दो से अधिक पार्टियों के रहने तथा किसी एक दल का सभा में पूर्ण बहुमत न हो तो राजा को अपनी इच्छा के प्रयोग का थोड़ा अवसर आ जाता है।

दो पार्टियों के अभाव में भी यह आवश्यक नहीं है कि राजा को प्रधान मन्त्री के नियुक्त करने में अपने विवेक के अनुसार ही कार्य करना है। यह निश्चित नियम है कि यदि कोई सरकार चुनाव में या पार्लमेण्ट में हार जाय तो राजा विरोधी दल के नेता को निमन्त्रित करेगा। विरोध पक्ष में दो या तीन पार्टियाँ हो सकती हैं। परन्तु नियम के अनुसार एक वैध या 'सरकार के द्वारा स्वीकृत' विरोध पक्ष होता है और इस विरोधी दल का नेता सरकारी "विरोधी दल का नेता" समझा जाता है। विरोधी दल में जिस दल का सबसे अधिक बहुमत होता है अर्थात् जो संख्या की दृष्टि में बड़ी पार्टी होती है, उसी को "आफिसियल" विरोधी दल माना जाता है। अतः नियम के अनुसार राजा किसी सरकार के हार जाने या पदत्याग करने पर विरोधी दल के नेता को निमन्त्रित करता है। यह नियम बहुत दिनों के प्रयोग का फल है। इसका आधार 'क्राउन' की निष्पक्षता है। लोकतन्त्र में अनेक दल और उनके विभिन्न कार्यक्रम होते हैं। जनता निर्वाचन में जिस दल को बहुमत प्रदान करती है, उस दल को राजा शासन के लिये निमन्त्रित करता है। "राजा का कार्य तो एक सरकार प्राप्त करना है, न कि सरकार निर्माण करना है।"[1]
राजा की निष्पक्षता के लिये केवल यहीं आवश्यक नहीं है कि वह केवल व्यवहार में निष्पक्ष रूप से कार्य करें बल्कि वह निष्पक्ष रूप से कार्य करते हुए प्रतीत हों। इसके लिये यही उपयुक्त है कि राजा किसी मन्त्रिमण्डल के पदत्याग के बाद विरोधी दल के नेता को तुरन्त निमन्त्रित करे नये निर्वाचन के बाद तो जिस

1—"The king's task is only to secure a Government, not to try to form a Government" Jennings, Cabihet Govt. page 29.

दल का सभा में बहुमत हो या सभा में सबसे बड़े दल के नेता को सरकार-निर्माण के लिये निमन्त्रण भेजे। यदि क्राउन किसी नीति का समर्थन करता है तो वह पार्टी-संघर्ष में आ जाता है। राजा को पुरानी परम्परा के अनुसार कार्य करने के अतिरिक्त और कोई दूसरा रास्ता नहीं है। इसका यह भी अर्थ हुआ कि विरोधी पक्ष के नेता को निमन्त्रित करते समय राजा को किसी से परामर्श करने की आवश्यकता नहीं है। विरोधी दल के नेता को निमन्त्रण देने के बजाय राजा किसी और से सलाह लेने की कोशिश करे तो वह विरोधी पक्ष के मान्य नेता को अपदस्थ करने की नीति समझी जायेगी। इसका अर्थ विरोधी दल के आन्तरिक विषयों में हस्तक्षेप भी कहा जायगा।

कुछ परिस्थितियों में राजा के सलाह या परामर्श करनेमें संविधान के नियम बाधक नहीं हैं। प्रधान मन्त्री के मर जाने या वैयक्तिक कारणों से पद त्याग करने पर राजा का यह कर्तव्य हो जाता है कि वह ऐसे व्यक्ति को प्रधान मन्त्री चुने जो सरकार को चला सके। जहाँ सरकार आन्तरिक मतभेद के कारण पद त्याग करती है तो यह आवश्यक नहीं है कि विरोधी दल पद ग्रहण करे। ऐसी परिस्थिति में राजा किसी से परामर्श कर सकता है और संविधानिक परम्परा के अनुसार उसे पूर्ण स्वतन्त्रता प्राप्त है।

यदि राजा का कर्तव्य "सरकार प्राप्त करना" है तो राजनीतिक नेताओं का भी कर्तव्य है कि वे राजा को सरकार प्राप्त करने में सहायता दें। राजा का शासन तो चलना ही है। राज्य का कार्य बन्द नहीं हो सकता। इसलिये राजा कोई परामर्श लेना चाहे तो राजनीतिक नेताओं को सलाह देनी होगी। यदि "अफिसियल" विरोधी दल कैबिनेट को कामन्स सभा में हरा देता है और उसके कारण सरकार पद त्याग करती है तो विपक्षी दल के नेताओं का कर्तव्य हो जाता है कि वे नयी सरकार निर्माण करें या राजा को कोई दूसरा मार्ग बतावें। मन्त्रियों को भी अपने पद पर तब तक रहना होगा जब तक वे लोग संविधानिक सिद्धान्तों के उल्लंघन किये बिना रह सकें। प्रत्येक परिस्थिति में प्रधान मन्त्री दो या तीन पार्टियों के नेताओं में से चुना जाता है। यह सोचना गलत है कि निश्चित नेता को छोड़ कर कोई व्यक्ति प्रधान मन्त्री नियुक्त होगा। प्रत्येक राजनीतिक दल अपने ढंग से अपना नेता निर्धारित करता है। साधारणतः नेता का चुनाव "पार्टी कौकस" के द्वारा होता है जिसमें साधारण सभा के सदस्य भी सम्मिलित रहते हैं तथा पार्टी के अन्य प्रमुख कार्यकर्ता भी रक्खे जाते हैं।

अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति

अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति प्रधान मन्त्री की सिफारिश पर राज्याधिपति करता है। साधारणतः प्रधान मन्त्री अपने सहयोगी मन्त्रियों के नाम राजा के पास नियुक्ति के लिये भेजने में स्वतन्त्र है। फिर भी परिस्थितियों के अनुसार उसे बहुत सी आवश्यक और व्यवहार की बातों को ध्यान में रखना पड़ता है। यदि प्रधान मन्त्री अपनी इच्छा के अनुसार जिस किसी को मन्त्रिमण्डल में रखवा दे तो उसके दल में एकता की सम्भावना कम हो जायगी। उसे पार्टी के विभिन्न वर्ग और छोटे-छोटे समूहों का भी ध्यान रखना पड़ता है। दल के प्रमुख और प्रभावशाली व्यक्तियों का नाम तो छोड़ा नहीं जा सकता। कुछ अनुभवी और उच्च विचार के विद्वानों को स्थान देना आवश्यक हो जाता है। यदि दल में कोई बहुत प्रभावशाली तथा प्रतिभावान वकील हो जिसकी प्रसिद्धि देश में पर्याप्त हो तथा संविधान और कानून का पण्डित हो तो वैसे व्यक्ति की उपेक्षा प्रधान मन्त्री कैसे कर सकता है। मजदूर दल के नेता मेजर एटली सर स्टैफोर्ड क्रिप्स को किस तरह छोड़ सकते थे। उसी प्रकार लिबरल दल सर जान साइमन की किस तरह उपेक्षा कर सकता था। मन्त्रिमण्डल में केवल कामन्स सभा से ही नहीं बल्कि लार्ड सभा से भी कुछ लोगों को रखना अनिवार्य है। स्काटलैंड का प्रतिनिधित्व वांछनीय है। भौगोलिक, सामाजिक, धार्मिक, आर्थिक तथा साम्प्रदायिक दृष्टिकोण को भी सामने रखना पड़ता है। मन्त्रिमण्डल के निर्माण में यह भी ध्यान रखना आवश्यक है कि ऐसे ही लोग रखे जायं जिससे प्रधान मन्त्री की पार्टी मजबूत रहे और कामन्स सभा में बहुमत बना रहे। प्रत्येक मन्त्रिमण्डल एक प्रकार से समझौते के आधार पर ही बनता है। प्रधान मन्त्री की व्यक्तिगत इच्छा के लिये अधिक गुंजाइश नहीं होती। ऐसे ही व्यक्ति रखे जाते हैं जो मन्त्री पद के योग्य हों और कार्य कर सकें।

मन्त्रिमण्डल के निर्माण में पार्टी के संघटन और उसकी एकता का ध्यान रखा जाता है। साधारण समय में साधारण सभा के बहुमत दल के नेता को मन्त्रिमण्डल निर्माण के लिये अवसर प्राप्त होता है। पार्टी प्रणाली के विकास के प्रथम चरण में ह्विग और टोरी दोनों दल के लोग मन्त्रिमण्डल में रखे गये। विलियम तृतीय ने इस प्रयोग को प्रारम्भ किया पर दोनों दल के मन्त्री एक साथ काम नहीं कर सके। महारानी ऐन ने एक ही दल के लोगों को मन्त्रिमण्डल बनाने के लिये स्वीकृति दी। प्रथम महायुद्ध के समय संयुक्त मन्त्रिमण्डल की स्थापना हुई पर युद्ध समाप्त होने पर वह मन्त्रिमण्डल नहीं चल सका। १९३१ में मैकडोनाल्ड

के नेतृत्व में 'राष्ट्रीन सरकार' की स्थापना हुई। १९३५ में बाल्डविन मैकडोनाल्ड की जगह पर प्रधान-मन्त्री हुए। राष्ट्रीय सरकार का रूप सच्चे अर्थ में संयुक्त मन्त्रि-मण्डल का नहीं था फिर भी ब्रिटेन के तीन प्रमुख दल के लोग सम्मिलित थे। मजदूर दल १९३५ में राष्ट्रीय सरकार से पृथक हो गया। नेविल चैम्बरलेन ने १९३९ में युद्ध के प्रारम्भ होने पर कैबिनेट का निर्माण नये ढंग से किया जिसमें लिबरल और लेबर पार्टी के प्रतिनिधि सम्मिलित हुए। चैम्बरलेन के पदत्याग के बाद चर्चिल के नेतृत्व में राष्ट्रीय सरकार का निर्माण हुआ। द्वितीय महायुद्ध के समय संयुक्त मन्त्रिमण्डल ने पूर्णरूप से कार्य किया। परन्तु युद्ध समाप्त होते ही एक दलीय मन्त्रिमण्डल हो गया। १९४५ में लेबर दल की विजय के बाद एक पार्टी की सरकार का निर्माण हुआ। साधारणरूप में अंग्रेजी जनता संयुक्त मन्त्रिमण्डल पसन्द नहीं करती। एक राजनीतिक दल की सरकार होने से मन्त्रियों को तथा बहुमत दल को देश के शासन संचालन तथा उसकी सेवा करने की प्रेरणा मिलती है। इसी के ऊपर पार्टी का सारा यश और भविष्य निर्भर करता है।

मन्त्रिमण्डल के निर्माण में प्रधान मन्त्री को इसका भी ध्यान रखना पड़ता है कि उसके पुराने साथी जो मन्त्रिमण्डल में रह चुके हैं तथा राजनीति में सक्रिय रूप से भाग ले रहे हैं और वे मन्त्रिमण्डल में आना चाहते हैं तो उन्हें स्थान दिया जाय। इसमें सन्देह नहीं कि दल में ऐसे पुराने अनुभवी लोगों की कमी नहीं रहती। पुनः नये लोगों को भी मन्त्रिमण्डल में लेना आवश्यक है। क्योंकि उत्साही नव युवक जो पार्टी के संघटन में कार्य करते हैं तथा आगे चल कर अपनी प्रतिभा से अच्छे मन्त्री बन सकते हैं, ऐसे भी लोगों को अवसर मिलना चाहिये।

राजा के प्रत्येक मन्त्री को किसी न किसी सभा का सदस्य अवश्य होना होगा। यह कोई आवश्यक नहीं कि नियुक्ति के समय सभी मन्त्रिगण पार्लमेण्ट के सदस्य हों। किन्हीं कारणों से किसी प्रमुख व्यक्ति को मन्त्रिमण्डल में लेने की आवश्यकता हो और वह पार्लमेण्ट का सदस्य न हो तो वह मन्त्रिमण्डल में लिया जा सकता है। पर नियुक्ति के बाद छः महीने के भीतर किसी सभा का सदस्य हो जाना आवश्यक है। प्रधान मन्त्री की सिफारिश पर कोई भी मन्त्री लार्ड सभा का सदस्य बनाया जा सकता है या साधारण सभा के किसी सदस्य को जो अपने दल का हो उसे इस्तीफा दिला कर स्थान रिक्त कराया जाता है। वह निर्वाचन क्षेत्र ऐसा ही रहता है जहाँ से सरलता पूर्वक मन्त्रिमण्डल दल का उम्मीदवार जीत सके। इस प्रकार ऐसे मन्त्री को जो पार्लमेण्ट का सदस्य नहीं होता उसे छः मास के भीतर उपनिर्वाचन के द्वारा सदस्य हो जाने का अवसर दिया जाता है।

मन्त्रिमण्डल के निर्माण में अन्तिम कार्य विभागों का बाँटना है। यह कार्य सरल नहीं है। सभी मन्त्रियों की कम से कम सन्तुष्टि होनी ही चाहिये। कुछ समय पहले तो यही प्रश्न उठता था कि प्रधान मन्त्री कौन सा विभाग ले। क्योंकि किसी विभाग के लेने पर ही प्रधान मन्त्री को वेतन मिल सकता था। प्रधान मन्त्री पद का कानून की दृष्टि में नहीं था। यह केवल प्रथा पर आधारित था। प्रधान मन्त्री प्रायः ट्रेजरी के प्रथम लार्ड का पद लेते थे। इस पद के लिए कोई कार्य नहीं होता। ट्रेजरी (कोष) का सम्बन्ध राजस्व से है और राजस्व का सारा कार्य चांसलर आफ-दि-एक्सचेकर करता है। ट्रेजरी के प्रथम लार्ड का पद नाम मात्र का है और पुराने समय से चला आ रहा है। कुछ प्रधान मन्त्रियों ने परराष्ट्र विभाग अपने समय में लिया था। लार्ड सलिसबरी १८८७ से १८९२ तक प्रधान मन्त्री थे और परराष्ट्र सचिव भी थे। १९२४ में रैमजेमैकडोनाल्ड ने प्रधान मन्त्री पद के साथ परराष्ट्र विभाग को भी लिया। द्वितीय महायुद्ध के समय चर्चिल प्रधान मन्त्री थे और साथ ही रक्षा सचिव थे। १९३७ के एक कानून[1] के द्वारा प्रधान मन्त्री का वेतन निश्चित हो गया। उस कानून में प्रधान मन्त्री शब्द के आने से प्रधान मन्त्री पद को कानूनी मान्यता प्राप्त हो गई। प्रधान मन्त्री और ट्रेजरी के प्रथम लार्ड का पद एक ही में मिला दिया गया।

विभागों का बँटवारा

किस व्यक्ति को कौन सा विभाग दिया जाय निश्चित करना बहुत ही कठिन है। कौन चांसलर आफ-दि-एक्स चेकर होगा या परराष्ट्र मन्त्री होगा—क्योंकि ये दो पद बहुत ही महत्व पूर्ण होते हैं। इसके लिये व्यक्तियों का अनुभव, शासक बनने की क्षमता, पार्लमेण्ट में अपने विभाग के उत्तरदायित्व को सम्भालने की शक्ति, प्रश्नों का उत्तर दे सकने की योग्यता, पार्लमेण्ट में भाषण देने की प्रवीणता और कला इन सभी बातों का ख्याल करना पड़ता है। बड़े विभागों के लिये मन्त्रियों की वैयक्तिक मनोवृत्ति या झुकाव का भी प्रश्न रहता है। कितने पद या विभाग होंगे, किसी कानून से निश्चित नहीं होता। राजनीतिक तथा अराजनीतिक पदों में कोई भेद नहीं है। लार्ड प्रिवी सील की नियुक्ति होती है पर कोई प्रिवी सील का आफिस नहीं है। लंकास्टर कीडची के चांसलर का कार्य केवल एक सप्ताह में दो घण्टे के लगभग रहता है, कौंसिल के लार्ड प्रेसिडेण्ट का भी कोई

1. "The Ministers of the Crown Act of 1937 specified that a salary of £ 10,000 be paid to the person who is prime-minister and first lord of the treasury."

कार्य नहीं रहता। राजस्व, नौसेना, राज्य के आठ सेक्रेटरी, व्यापार और शिक्षा बोर्डों के अध्यक्ष, यातायात, मत्स्य विभाग, कृषि, स्वास्थ्य और श्रम-विभाग के मन्त्री गण तथा पोस्ट मास्टर जेनरल सरकार के मुख्य कार्यों को नियन्त्रित करते हैं। तामीरात के प्रथम कमिश्नर, लार्ड चांसलर तथा खान विभाग के सेक्रेटरी के भी महत्वपूर्ण विभागीय कार्य होते हैं। एटार्नी-जेनरल, सोलिसिटर-जेनरल और स्काटलैण्ड के लार्ड एडवोकेट का कार्य अधिकतर प्रशासकीय नहीं है। राज्यकोष के पार्लमेण्टरी सेक्रेटरी और ट्रेजरी के लार्ड लोगों के कुछ विभागीय कार्य हैं पर अधिकतर उन्हें कामन्स सभा में सरकार के कार्यों पर नियन्त्रण करना होता है। एक तरह से वे सभा में सरकारी चेतक का काम करते हैं और बहुमत दल को एक सूत्र में संघटित रखते हैं।

राजा का कोई प्रत्यक्ष प्रभाव मन्त्रियों की नियुक्ति में नहीं होता। पर यह याद रखना चाहिये कि प्रधान मन्त्री मन्त्रियों का नाम राजा के पास सिफारिश के रूपमें भेजता है। वास्तव में प्राविधिक नियुक्ति सकौंसिल राजा ही करता है। प्रधानमन्त्री राजा की इच्छाओं का समादर करता है। फिर भी प्रधानमन्त्री राजा की इच्छा के विरुद्ध भी किसी व्यक्ति को मन्त्रिमण्डल में रखना चाहता है तो उसके लिये स्वीकृति देनी होगी। प्रधानमन्त्री की इच्छा अन्तिम और सर्वोपरि है। अन्यथा प्रधानमन्त्री के पदत्याग और मन्त्रिमण्डल से इस्तीफा देने पर राजा को एक दूसरे नेता की आवश्यकता होगी जो मन्त्रिमण्डल बना सके। प्रधानमन्त्री जो भी होगा उसे कामन्स सभामें बहुमत प्राप्त करना होगा। महारानी विक्टोरिया अपने समय में प्रत्यक्ष नहीं तो अप्रत्यक्ष रूप में मन्त्रिमण्डल की नियुक्तियों में हस्तक्षेप करती थीं।

सहयोगियों का प्रभाव

कैबिनेट के निर्माण में सहयोगियों के प्रभाव का अन्दाज नहीं हो सकता। ग्लैडस्टोन के विचार से अपने सहयोगियों से परामर्श लेना कोई आवश्यक नहीं है। यह सब कुछ प्रधानमन्त्री के व्यक्तित्व के ऊपर निर्भर करता है। यदि प्रधानमन्त्री के व्यक्तित्व का कोई दूसरा नेता पार्टी में नहीं है और उसका प्रभाव पार्टी पर अत्यधिक है तो उस तरह का प्रभावशाली प्रधानमन्त्री अपने मन से अपने सहयोगियों को चुन सकता है। पर कमजोर प्रधानमन्त्री हो और साथ ही कुछ प्रभावशाली व्यक्ति पार्टी में और हों तो उनसे सलाह लिये बिना कार्य संचालन होना कठिन है। कभी कभी ऐसा होता है कि परिस्थिति के कारण प्रधानमन्त्री को अपने सहयोगियों से सलाह लेने की बात नहीं उठती। विरोधी दल के नेता

का भी एक छाया-कैबिनेट[1] होता है और उस छाया-कैबिनेट के लोगों से आपसी सलाह-मशवरा तो आवश्यक रहता ही है। प्रधानमन्त्री अपने दल के प्रमुख व्यक्तियों से परामर्श अवश्य ही करेगा। क्योंकि प्रधानमन्त्री अपने दलका निर्वाचित और मान्य नेता है। वह अधिनायक नहीं है। लोकतन्त्र में दल का नेता दल का विश्वासपात्र होता है। प्रधानमन्त्री को एक ऐसा मन्त्रिमण्डल बनाना रहता है जिसमें एकता, विचार की सादृश्यता तथा एक साथ मिलकर काम करने की क्षमता हो। कामन्स सभा में बहुमत रखने के लिये पार्टी की एकता को सुरक्षित रखना आवश्यक है। ग्लैडस्टोन और डिजरेली प्रतिभाशाली व्यक्ति थे। वे किसी की परवाह नहीं करते थे। वे अपने सहयोगियों को मनोनीत कर लेते थे और किसी से राय तक नहीं लेते थे। "पार्टी के प्रमुख सदस्य तो सचमुच अपने को स्वयं ही चुन लेते हैं।" कैबिनेट की एक छाया तो प्रधानमन्त्री की सूची बनाने के पहले से ही रहती है। प्रधानमन्त्री पार्टी के प्रमुख लोगों को उपयुक्त स्थान देता है। परन्तु पद वितरण में भी प्रधानमन्त्री के लिये कभी कभी कहने की गुंजाइश नहीं रहती। कुछ व्यक्तियों को एक निश्चित विभाग देना ही पड़ता है। वे व्यक्ति दूसरा विभाग नहीं लेंगे। आर्थर हन्डरसन को मैकडोनाल्ड परराष्ट्र विभाग देना नहीं चाहते थे परन्तु हन्डरसन दूसरा विभाग लेने को तैयार नहीं थे और साथ ही वह कैबिनेट के बाहर भी नहीं रखे जा सकते थे। प्रधानमन्त्री की अपनी स्वतन्त्र इच्छा तो छोटे-छोटे पदों में कार्यगत होती है। जूनियर मन्त्रियों के चुनने में उन बड़े मन्त्रियों से अवश्य पूछा जाता है जिनके अधीन वे काम करेंगे।

दोनों सभाओं में मन्त्रियों का बँटवारा

मन्त्रिमण्डल बनाते समय कामन्स सभा और लार्डसभा दोनों का ही ध्यान रखना पड़ता है। कानून के अनुसार छ सेक्रेटरी-आफ-स्टेट से अधिक कामन्स-सभा में नहीं बैठ सकते! पुनः कामन्स सभा के ऊपर राजस्व का एकमात्र उत्तरदायित्व रहता है। इसलिये चान्सलर-आफ-दि-एक्सचेकर, राज्यकोषके राजस्व सेक्रेटरी और युद्ध विभाग के राजस्व सेक्रेटरी कामन्स सभा में अवश्य रहेंगे। जितने ह्विप (चेतक) होते हैं, वे कामन्स सभा में ही रहते हैं। पार्लमेण्टरी सेक्रेटरी और ट्रेजरी के जूनियर लार्ड लोग साधारण सभा में ही सदस्य होते हैं। १८६० में ग्लैडस्टोन ने कहा था कि प्रमुख व्यय वाले विभागों के अध्यक्षों को कामन्स सभा में रहना होगा।

1—Shadow cabinet.

नौ सेना का प्रथम लार्ड प्रायः एक लार्ड ही होता रहा है। लार्ड चान्सलर लार्ड सभा का सदस्य अवश्य होगा। वह स्वयं लार्ड रहे या न रहे। यदि कोई विभागीय अध्यक्ष लार्ड सभा का सदस्य है तो उसका अन्डर सेक्रेटरी कामन्स सभा का सदस्य होगा।

प्रधानमन्त्री का नेतृत्व और प्रभाव

दो सौ वर्षों से केवल प्रथाओंपर आधारित प्रधानमन्त्री का पद जो ब्रिटिश साम्राज्य में सबसे शक्तिशाली पद है चला आ रहा है। कानून में आज भी प्रधानमन्त्री के अधिकारों की कोई व्याख्या नहीं है। १९३७ के "मिनिस्टर्स आफ दी क्राउन ऐक्ट" में प्रधानमन्त्री शब्द आ गया है और इसमें भी प्रधानमन्त्री का वेतन "ट्रेजरी के फर्स्ट लार्ड" के साथ मिला दिया गया है। सर विलियम हारकोर्ट ने प्रधानमन्त्री की तुलना नक्षत्रों में चन्द्रमा[1] से की है। परन्तु प्रधानमन्त्री का स्थान मन्त्रिमण्डल में इससे भी बड़ा है। आग के शब्दों में वह तो आधार स्तम्भ है।[2] उसी ने अन्य मन्त्रियों को उनके विभिन्न पदोंपर रखा है। वह उनके कार्योंपर समन्वयात्मक प्रभाव और साधारण निगरानी रखता है। वह कैबिनेट की बैठकों का अध्यक्ष होता है और प्रायः मन्त्रियों को विभिन्न विषयोंपर पृथक पृथक सलाह देता है। प्रोत्साहित करना, परामर्श देना, आदेश देना तथा कभी कभी मन्त्रियों की भूलों या गलतियों पर कड़ी हिदायत देना प्रधानमन्त्री का मुख्य काम है। वह मन्त्रियों या विभिन्न विभागों में अड़चनों के आने पर सुझाव उपस्थित करता है या सुलझाता है। आवश्यकता पड़ने पर वह अपने सहयोगियों को अपने विचार मानने के लिये बाध्य करता है। यदि कोई मन्त्री या मन्त्रियों का एक वर्ग प्रधानमन्त्री के विचार से सहमत न हो तो वह उन्हें पदत्याग के लिये कह सकता है। क्योंकि यह आवश्यक है कि पार्लमेण्ट में कैबिनेट का एक ही विचार हो। वह राजा से किसी भी मन्त्री को हटाने या अपदस्थ करने के लिये अनुरोध कर सकता है। वह मन्त्री वर्ग का नेता है। अतः उसका अधिकार नैतिक और साथ ही साथ अनुशासनात्मक है। परन्तु अपने व्यवहारमें प्रधानमन्त्री को कड़ा और अप्रिय नहीं होना होगा। क्योंकि उसकी कड़ाई से पार्टी के अन्दर मतभेद और फूट होने का भय रहेगा।

1—a moon among lesser stars.

2—The Prime minister is the Key-man; Ogg and Zink.

प्रधानमन्त्री कैबिनेट रूपी मेहराव की आधार शिला है।[1]

लावेल के शब्दों में प्रधानमन्त्री का विकास कैबिनेट के विकास के साथ होता गया। बड़े-बड़े प्रधान मन्त्रियों के शासन, विशेषतः वालपोल, पिट और पील तो इस प्रणाली के विकास में महत्वपूर्ण अंग बन गये हैं। लास्की ने कहा है कि प्रधान मन्त्री शासन की सारी मशीन का केन्द्रीय कील है जिसके ऊपर सारा यन्त्र घूमता है। वह केवल बहुमत दल का नेता और शासन का प्रधान ही नहीं है बल्कि मन्त्रिमण्डल के सारे कामों का नियन्त्रक है।

लार्ड मारले ने लिखा है कि यद्यपि कैबिनेट में सभी सदस्य बराबर हैं और सभी को समान रूप से बोलने का अधिकार है पर बहुत ही कम अवसर पर मत-दान लिये जाते हैं। कैबिनेट का प्रधान अन्य मन्त्रियों की तरह समान व्यक्तियों में एक है और जब तक वह उस पद पर आसीन है एक विचित्र और असाधारण अधिकार रखने वाला है। निर्वाचकों की इच्छा के विरुद्ध शायद ही कोई अन्य व्यक्ति प्रधानमन्त्री के रूप में नियुक्त होता है। प्रत्येक दल में कोई एक व्यक्ति अपने व्यक्तित्व, प्रतिभा, कार्य और प्रभाव से अपने दल के नेता के रूप में स्पष्ट रहता है। प्रधानमन्त्री के सहयोगियों का चुनाव भी जनमत और पार्लमेण्टरी परिस्थिति तथा कभी-कभी अप्रत्यक्ष रूप में कुछ हद तक राजा के सुझाव से भी प्रभावित होकर होता है लेकिन फिर भी कैबिनेट में आने वालों के लिये प्रधान मन्त्री की इच्छा प्रधान होती है। कैबिनेट प्रणाली की सुलभ परिवर्तन शीलता के कारण प्रधानमन्त्री को एक अधिनायक से किसी भी रूप में कम शक्ति और अधिकार प्राप्त नहीं है। उसकी शक्ति एक अधिनायक के समकक्ष होती है पर एक शर्त के साथ कि कामन्स सभा में उसका बहुमत बना रहे और दल में फूट न हो। साधारणतः विभिन्न विभागों के मन्त्री अपने विभाग के कार्यों को करते हैं पर आवश्यक और महत्वपूर्ण विषयों पर प्रधान मन्त्री से परामर्श लेते रहते हैं। प्रधान मन्त्री परराष्ट्र विभाग से अधिक सम्बन्ध रखता है। कैबिनेट के सामने सारी बातें सर्वदा नहीं आतीं पर प्रधानमन्त्री को हर विभाग की मुख्य बातें मालूम होती रहती हैं।

ऐसक्विथ के शब्दों में प्रधानमन्त्री का पद तो वैसा ही होता है जैसा उसका चाहने वाला होता है। प्रधानमन्त्री की शक्ति उसके व्यक्तित्व के अनुसार होती है। पामरस्टन और पील के विषय में कहा जाता है कि कोई भी कैबिनेट-

---

1—"The Prime-minister is the Keystone of the Cabinet arch."

मन्त्री अपने विषय की कोई बात बिना उन लोगों से पूछे कैबिनेट की बैठक में उपस्थित नहीं करता था। डाक्टर जेनिंग्स ने लिखा है कि पील की प्रणाली का चलना अब कठिन है। विभाग बहुत बढ़ गये हैं और सभी विभागों में काम की अधिकता हो गई है। सामाजिक सेवा विभागों की बहुत वृद्धि हुई है और अत्यधिक आर्थिक समस्याएँ शासन के समक्ष सुलझाने के लिये हो गयी हैं। प्रधानमन्त्री प्रथम मन्त्री है, कैबिनेट का अध्यक्ष है तथा मन्त्रिमण्डल का प्रधान वक्ता है। पार्टी संघटन और अनुशासन के कारण प्रधानमन्त्री की शक्ति बढ़ती ही जा रही है। वह एक सूर्य की भाँति है जिसके चारो ओर ग्रह और उपग्रह परिक्रमा करते हैं। वह राजा की इच्छा या पार्लमेण्टरी साथियों के चुनाव के कारण प्रधानमन्त्री हुआ हो पर उसका बहुमत मतदाताओं की इच्छा का फल है। साधारण-निर्वाचन तो प्रधानतः प्रधान मन्त्री का ही निर्वाचन है।

प्रधानमन्त्री के निरीक्षण में मन्त्रियों का काम होता है। कैबिनेट तथा शासन यन्त्र के बीच प्रधानमन्त्री ही कड़ी का काम करता है। कोई भी महत्वपूर्ण विषय कैबिनेट में आने के पूर्व प्रधानमन्त्री के पास विचारार्थ रखा जाता है। मन्त्रियों के बीच मतभेद निवारण का कार्य प्रधानमन्त्री के द्वारा ही होता है। वह सभी प्रशासकीय यंत्र पर नियन्त्रण रखता है। सरकारी नीति से सम्बन्धित कोई विषय बिना उसकी राय के आगे नहीं बढ़ सकता। बड़ी बड़ी जगहों पर नियुक्तियाँ उसकी जानकारी या परामर्श से होती हैं। महत्वपूर्ण कागज़ातों को दूसरे राज्यों में भेजे जाने के पूर्व प्रधानमन्त्री को दिखाया जाता है। परराष्ट्रों के सम्बन्ध और परिस्थिति की जानकारी प्रधानमन्त्री को सदैव रहती है।

कैबिनेट और क्राउन के बीच प्रधान मन्त्री ही मुख्य कड़ी है। दोनों को मिलाने का वह माध्यम है। यों तो राजा को अधिकार है कि वह किसी विभाग के मन्त्री से उनके विभाग के विषय में पूछ सकता है।

क्राउन के साथ सम्बन्ध

व्यक्तिगत रूप में किसी भी मन्त्री को राजा से मिलने का वैध अधिकार प्राप्त है। पर इस अधिकार का प्रयोग वैयक्तिक रूप में मन्त्री लोग नहीं करते। प्रधानमन्त्री ही कैबिनेट का निर्णय राजा के पास भेजता है कैबिनेट की सारी कार्यवाही का विवरण राजा के पास प्रधानमन्त्री के द्वारा भेजा जाता है। इसके पूर्व प्रधानमन्त्री स्वयं या पत्रों के द्वारा कैबिनेट के निर्णयों की जानकारी राजा को कराता था। कोई भी मन्त्री राजा के पास मन्त्रणा के लिये नहीं जाता। महारानी विक्टोरिया अपने समय में ग्लैडस्टोन की उपेक्षा करके उसके सहयोगी मन्त्रियों को बुलाती थीं। पर उनके बाद किसी

राज्याधिपति ने ऐसा कार्य नहीं किया। प्रधानमन्त्री के पद त्याग से सारा मन्त्रिमण्डल भंग हो जाता है पर किसी एक मन्त्री के से एक ही स्थान रिक्त होगा।

अब प्रायः प्रधानमन्त्री कामन्स सभा से ही रखे जाते हैं। कैबिनेट का उत्तरदायित्व कामन्स सभा के प्रति ही है। इसीलिये यह आवश्यक है कि प्रधानमन्त्री कामन्स सभा में ही रहे। अपने विभाग के विषयों को छोड़ कर अन्य विषयों पर साधारणतः कोई दूसरा मन्त्री नहीं बोलता। सभी अपने विभाग के कामों में इतना व्यस्त रहते हैं कि उन्हें सभा में उपस्थित रहने के लिये अधिक अवकाश नहीं मिलता।

पार्लमेण्ट के साथ कैबिनेट का सम्बन्ध

छोटे तथा अप्रधान बिलों की बहस के समय मन्त्रिगण अपने स्थान से गायब रहते हैं। परन्तु प्रधानमन्त्री को प्रत्येक सरकारी प्रस्तावों या बिलों पर ध्यान रखना पड़ता है। सरकारी नीति के ऊपर आधिकारिक वक्तव्य और सूचना प्रधानमन्त्री ही देता है। प्रमुख बिलों पर वह स्वयं बोलता है। कभी कभी सरकारी पक्ष की तरफ से बहस का प्रमुख भार प्रधानमन्त्री के ऊपर ही रहता है। जो प्रधानमन्त्री कामन्स सभा का सदस्य होता है, वह अच्छी तरह से सरकारी पक्ष का प्रतिनिधित्व और नीति का प्रति पादन कर सकता है।

यह निर्विवाद है कि प्रधानमन्त्री कार्य भार से लदा रहता है। उसके पास समय की कमी रहती है। उसे बहुत से आफिस फाइलों को देखना पड़ता है। आवश्यक तथा तात्कालिक कागजों को देख कर निर्णय देने की आवश्यकता रहती है। उनकी संख्या भी इतनी रहती है कि उनमें भी प्राथमिकता की आवश्यकता पड़ जाती है। पब्लिक या प्राइवेट कामों से मिलने वालों की संख्या भी अनगिनत होती है। मन्त्रियों से मिलना, विदेशों से आये हुए अनेक प्रतिनिधि मण्डलों से बात करना, सरकारी अफसरों, पार्लमेण्ट के सदस्यों तथा अन्य व्यक्तियों से मिलना आवश्यक ही नहीं शासन के प्रमुख होने के नाते राजकीय कर्त्तव्य है। कैबिनेट की बैठकें करना तथा क्राउन के पास विवरण भेजना तथा पार्लमेण्ट में उपस्थित रहना और उनके प्रश्नों के उत्तर देने के लिये सर्वदा तैयार रहना बहुत बड़ा कार्य है।

कैबिनेट की बैठकें प्रधानमन्त्री के द्वारा बुलायी जाती हैं। उन बैठकों में वे ही बातें आती हैं जिन्हें लाने को प्रधानमन्त्री स्वीकृति देता है। वास्तविक रूप में कैबिनेट ही राज्य रूपी जहाज का चक्र (या पहिया) है। राष्ट्रीय नीति का परिचालन इसी के द्वारा होता है।

कैबिनेट की बैठकें

पार्लमेण्ट के अधिवेशन काल में साधारण रूप से कैबिनेट की बैठक एक सप्ताह में एक बार होती है। या आवश्यकतानुसार जब चाहे तब हो सकती है। बैठक प्रातःकाल या मध्याह्न के पूर्व होती है ताकि पार्लमेण्ट की बैठक से संघर्ष न हो। संकटों के समय जब चाहे बैठकें बुलाई जाती हैं। अल्पकाल या क्षण भर की सूचना पर भी कैबिनेट की बैठक हो सकती है। बैठक प्रधानमन्त्री के सरकारी निवासस्थान नम्बर १० डाउनिंग स्ट्रीट (लण्डन) में या कामन्स सभा में स्पीकर की कुर्सी के पीछे वाले कमरे में जहां प्रधान मन्त्री बैठता है या कभी कभी परराष्ट्र सचिवालय में होती है। प्रधानमन्त्री बैठक का अध्यक्ष होता है। इसके लिये कार्य-निर्वाहक संख्या नहीं होती। निर्णय के लिये मतदान नहीं होता। भाषण भी नहीं होता। बातचीत में सभी निर्णय किये जाते हैं। कार्यवाही के लिये कोई प्राविधिक ढंग नहीं है। सभी को अपने विचार प्रकट करने के लिये अवसर मिलता है। पर अनुभवी और प्रतिभाशाली मन्त्री अधिक समय ले लेते हैं। छोटे-छोटे विभागीय प्रश्नों के लिये कैबिनेट के पास समय नहीं रहता। महत्वहीन गैर-राजनीतिक प्रश्न विभागीय मन्त्री स्वयं निश्चय करते हैं और चाहे तो प्रधानमन्त्री से परामर्श ले सकते हैं। अतः मन्त्रियों को अपने विवेक से कार्य करना पड़ता है कि कौन सी वस्तु प्रधानमन्त्री से पूछ कर किया जाय और कौन-सी वस्तु कैबिनेट के विचारार्थ भेजी जाय। डा० जेनिंग्स की राय में "जो मन्त्री बहुत-सी बातें कैबिनेट के विचारार्थ भेजता है, वह अवश्य ही कमज़ोर है और जो बहुत कम कैबिनेट से पूछता है, वह खतरनाक है।" कुछ ऐसे भी प्रश्न हैं जो कैबिनेट के समक्ष नहीं आते। क्षमा दान, कैबिनेट के सदस्यों तथा राज कर्मचारियों की नियुक्ति का प्रश्न कैबिनेट में नहीं आता। परन्तु यह कोई लिखित विधि नहीं है। परिस्थिति के अनुसार किसी भी प्रश्न पर कैबिनेट में बात हो सकती है। डाक्टर जेनिंग्स के अनुसार पार्लमेण्ट को भंग करने का विचार कैबिनेट में नहीं होता परन्तु प्रधानमन्त्री यदि कैबिनेट की राय लेना चाहे तो उसे कोई रोक नहीं सकता। मन्त्रियों का यह कर्तव्य है कि किसी भी प्रमुख प्रश्न पर मन्त्रिमण्डल से परामर्श कर लें। कभी-कभी ऐसा भी हो जाता है कि किसी प्रश्न पर निर्णय की शीघ्रता के कारण कैबिनेट से परामर्श लेने के लिये समय नहीं रहता। ऐसी परिस्थिति में प्रधानमन्त्री से पूछ लेना पर्याप्त होता है। कैबिनेट की संख्या भी बड़ी हो गई है। महत्वपूर्ण विषयों पर निर्णय के लिये कैबिनेट बहुत उपयुक्त नहीं रह गई है। अतः कैबिनेट के अन्तर्गत जो प्रभावशाली मन्त्री होते हैं, उनसे प्रधानमन्त्री महत्वपूर्ण विषय पर पहले विचार विनिमय कर लेता है। चार

पाँच प्रमुख व्यक्तियों की आपसी बातचीत बिलकुल गैर-रस्मी होती है। फिर भी यह प्रथा धीरे-धीरे चल रही है और कैबिनेट के अन्दर एक छोटी कैबिनेट जैसी वस्तु बनती जा रही है।

कैबिनेट के सिद्धान्त में विचारों की एकता प्रधान है। इसलिये किसी प्रश्न के निर्णय में आदान-प्रदान के द्वारा किसी तथ्य या निश्चय पर पहुँचने की विधि बर्ती जाती है। डाक्टर जेनिंग्स. के शब्दों में कैबिनेट की कार्य विधि में मेल प्रथम और अन्तिम वस्तु है।[1] ऐसक्विथ ने कहा है कि प्रधानमन्त्री का कार्य है कि वह अपने सहयोगियों की साधारण भावनाओं और विचारों को व्यक्त करे और उसे इकट्ठा करे।[2]

कैबिनेट की कार्यवाहियाँ गुप्त होती हैं

कैबिनेट की सारी कार्यवाही गुप्त होती है। इसके निर्णय गुप्त रखे जाते हैं। मन्त्रियों को प्रिवीकौंसिलर के रूप में शपथ लेनी पड़ती है कि वे प्रिवीकाउन्सिल तथा कैबिनेट की कार्यवाहियों को गुप्त रखेंगे। "आफिसियल सिक्रेट्स ऐक्ट" के अनुसार राजकीय गोपनीय बातें तथा कैबिनेट के कागज गुप्त रखे जाते हैं। इसका सैद्धान्तिक आदर्श यह है कि कैबिनेट का कार्य राजा को परामर्श देना है और किसी परामर्श को प्रकाशित करने के पहले राजा से स्वीकृति लेना आवश्यक है। गुप्त बैठक में आपसी विचार-विनिमय स्वतन्त्रता पूर्वक होता है। जब कोई मन्त्री कैबिनेट से त्यागपत्र देता है तो पार्लमेण्ट में वक्तव्य देने के पहले उसे राजा की स्वीकृति लेनी पड़ती है। चूँकि यह कार्य कैबिनेट कार्यवाही को व्यक्त करने से सम्बन्ध रखता है, इसलिये स्वीकृति आवश्यक है। यह स्वीकृति प्रधानमन्त्री के द्वारा ली जाती है। कैबिनेट प्रणाली में वर्ग या समूह की एकता अथवा 'टीम वर्क' मुख्य वस्तु है। यदि कैबिनेट के सदस्य पार्लमेण्ट में एकमत और एक विचार की सादृश्यता न दिखलावें तो उनकी नीति तथा कार्यों पर अनेक तरह के प्रश्न और आलोचनाएं होने लगेंगी। कैबिनेट के कार्य में कठिनाई उत्पन्न हो सकती है जो अन्त में कैबिनेट के लिये पदत्याग का कारण बन जाय। कैबिनेट की बैठकों के बाद प्रधानमन्त्री या कैबिनेट का कोई वक्ता आवश्यकता पड़ने पर एक विवरण प्रेस के लिये दे देता है। उन्हीं विवरणों से अखबार वाले

1—"Compromise is the first and last order of the day. Dr. Jennings.

2—"It is left to the Prime-minister to collect and interpret the gene ral sense of his Colleagues."

तरह तरह की अटकलबाजियाँ लगाते हैं। कभी कभी किसी मन्त्री की बातचीत से कोई बात अनजान से निकल जाय तो अखबार वालों के लिये पर्याप्त सामग्री हो जाती है।

कैबिनेट सचिवालय

पहले कैबिनेट की कार्यवाही लिखी नहीं जाती थी। केवल प्रधानमन्त्री कैबिनेट के निर्णयों को नोट के रूप में लिख लेता था और राजा के पास सूचनार्थ भेज देता था। अतः कार्यवाही का कोई लिखित विवरण नहीं रखा जाता था। इस तरह कठिनाइयाँ पड़ने लगीं। बहुत बार कैबिनेट के निश्चय हो जाने के बाद निर्णय के विषय में मतभेद हो जाता था। १९१७ में युद्ध के समय कार्य की अधिकता के कारण तथा किसी निर्णय पर मतभेद का अवसर न हो इसीलिये तत्कालीन प्रधानमन्त्री लायड जार्ज ने एक कैबिनेट-सेक्रेटरी की नियुक्ति की। कैबिनेट सेक्रेटरी का कार्य कैबिनेट की बैठक के लिये कार्यक्रम तैयार करना, कैबिनेट के निश्चयों तथा कार्यवाइयों का विवरण रखना और सरकारी पत्रों को सुरक्षित रखना है।[1] कैबिनेट की बैठकों में सेक्रेटरी उपस्थित रहता है। वह विचार-विमर्श में कोई भाग नहीं लेता। केवल कैबिनेट के निर्णयों का नोट बना लेता है। इसे सरकारी रूप में कैबिनेट-निर्णय कहते हैं।

साधारणतः मन्त्रिगण अपने विभागों के प्रश्न या प्रस्ताव स्मृति-पत्र के रूप में कैबिनेट के विचारार्थ भेजते हैं। विभागों के द्वारा या कैबिनेट सचिवालय के द्वारा स्मृति-पत्र की कई कापियाँ तैयार की जाती हैं। कैबिनेट का सेक्रेटरी

१—डाक्टर जेनिंग्स ने कैबिनेट-आफिस का निम्नलिखित कार्य लिखा है—

(क) कैबिनेट और उसकी विभिन्न समितियों के कार्य से सम्बन्धित जानकारी के लिये स्मृति-पत्र तथा अन्य परिपत्रों को भेजना।

(ख) कैबिनेट का कार्यक्रम प्रधानमन्त्री के निर्देश में तैयार करना और कैबिनेट-कमेटी के लिये उसके अध्यक्ष के निर्देशन में कार्यक्रम बनाना।

(ग) कैबिनेट की बैठक का प्रबन्ध तथा उसकी समितियों की बैठक बुलाना।

(घ) कैबिनेट और उसकी समितियों के निर्णयों को लिपिबद्ध करना और उन्हें उपयुक्त विभागों में सूचनार्थ भेजना।

(ङ) कैबिनेट की आज्ञा के अनुसार कैबिनेट के निर्णयों और कागजों को सुरक्षित करना।

प्रधानमन्त्री के परामर्श से कैबिनेट की बैठक के लिये कार्यक्रम तैयार करता है। प्रधानमन्त्री की राय से कोई भी कार्यक्रम या प्रश्न बैठक में रखा जा सकता है।

कैबिनेट का कार्यक्रम

कार्यक्रम में प्राथमिकता परराष्ट्र-विभाग को मिलती है। कार्यक्रम की सूचना भेजे जाने के बाद कोई आवश्यक प्रश्न उठ खड़ा हो तो प्रधानमन्त्री की राय से एक दूसरा पूरक कार्यक्रम भी भेजा जा सकता है। कार्यक्रम का विषय प्रायः विभागीय नीति निर्धारण के सम्बन्ध में रहता है।

कैबिनेट का अधिक कार्य समितियों के द्वारा होता है। कैबिनेट की कार्यविधि में समितियाँ आवश्यक अंग बन गई हैं। समितियोंका कार्य अधिकतर परामश देना है। समितियाँ अपने निश्चित विचारों और सिफारिशों को विवरण या रिपोर्ट के रूप में देती हैं। कैबिनेट की समितियों में प्रमुख मन्त्रिगण, विशेषज्ञ तथा उस विभाग का मन्त्री जिससे सम्बन्धित समिति हों।

कैबिनेट की समितियाँ

महत्वपूर्ण समितियों में प्रधानमन्त्री ही अध्यक्ष होता है। समितियों में विषयों पर पूर्ण विचार-विमर्श होता है। समितियों का निश्चय प्रायः सर्वसम्मत होता है। समितियों की सर्वसम्मत सिफारिशों पर कैबिनेट में विचार करने के समय कोई दिक़्क़त नहीं होती। कैबिनेट की बैठकों में सर्वसम्मत सिफारिशों पर कैबिनेट की स्वीकृति हो जाती है। कैबिनेट की समितियों को कोई निर्णयात्मक अधिकार नहीं होता। समितियाँ केवल कैबिनेट के पास अपनी सिफारिश भेज देती हैं। समिति में किसी भी विषय पर पूर्ण विचार करके एक सर्वसम्मत निर्णय पर पहुँचने की कोशिश होती है। कैबिनेट शासन प्रणाली का आधार ही समझौता है। समितियों का मुख्य ध्येय ऐसे सुझावों को पेश करना है जिससे सर्वसम्मत निर्णय हो सके। सर्वसम्मत निर्णय नहीं होने पर प्रधानमन्त्री अपना निर्णय कैबिनेट की बैठक में देता है। प्रमुख समितियों में गृहविभाग सम्बन्धी समिति, राजस्व समिति, परराष्ट्र समिति तथा साम्राज्य रक्षा समिति। अन्य विभागों की स्थायी समिति नहीं होती। बल्कि जब कभी कोई महत्वपूर्ण प्रश्न आता है तो उस पर विचार करने के लिये कैबिनेट एक समिति बना देती है।

कैबिनेट के समक्ष अन्तर विभागीय प्रश्न सीधे नहीं चले आते। सर्वप्रथम अन्तर विभागीय प्रश्न विभागों में ही सुलझाने की कोशिश होती है। कैबिनेट

सचिवालय किसी भी प्रश्न को परिपत्र के द्वारा कैबिनेट के मन्त्रियों के पास जानकारी के लिये भेज देता है। कैबिनेट में सभी मन्त्री समान हैं। परन्तु स्वभाव बुद्धि और अनुभव के कारण कुछ लोगों की प्रधानता हो जाती है।

कैबिनेट-बैठकमें कार्यपद्धति

अतः कैबिनेट की बैठक के पूर्व प्रभावशाली मन्त्रिगण आपस में विचार विनिमय करके किसी भी प्रश्न को ठीक कर लेते हैं। बैठक में उस प्रश्न के आने पर लोग अपने-अपने विचार प्रकट करते हैं और अन्त में पूर्व निर्धारित विचार के अनुसार निर्णय हो जाता है। बैठक में कार्यक्रम के अनुसार विचार होता है। जिस विषय पर समितियों का निर्णय सर्वसम्मत रहता है, उसे कैबिनेट शीघ्र ही मान लेती है। समिति के सर्वसम्मत निर्णय के अभाव में उक्त विषय पर विचार होता है। कभी-कभी मतदान का अवसर भी आ जाता है। कैबिनेट की समितियों में प्रमुख मन्त्रिगण होते हैं और समिति का निर्णय सर्वसम्मत नहीं है तो कैबिनेट की बैठक में भी निर्णय करना सरल नहीं है। समितियों की नियुक्ति तो विशेषतः समझौते का रूप प्रस्तुत करने के लिए होता है। कैबिनेट बहुमत के द्वारा निश्चय तभी करती है जब किसी विषय पर सर्वसम्मत निश्चय करने में आपसी समझौता नहीं होता। कैबिनेट तो स्वयं एक समिति है और इसमें भी उसी तरह निर्णय होते हैं जैसे अन्य समितियां में किये जाते हैं। अर्थात् कैबिनेट में किसी विषय पर तब तक विचार होता है जब तक कोई निर्णय का आधार नहीं बन जाता। केवल मौलिक मतभेद हो जाने पर ही मतदान के द्वारा निश्चय होता है। बहुमत अधिकतर प्रधानमन्त्री का ही रहता है। कभी ऐसा भी हो सकता है कि प्रधानमन्त्री अल्पमत में हो जाये। जैसा कि १९३१ में रैमजेमैकडोनाल्ड का मजदूर दलीय कैबिनेट में हो गया था। कैबिनेट में सर्वसम्मत. निर्णय पर पहुँचना बहुत आवश्यक है क्योंकि इसके अभाव में अल्पमत वालों का कर्तव्य हो जाता है वे बहुमत का निर्णय स्वीकार करें या पद-त्याग करें। त्यागपत्र देने से कैबिनेट और पार्टी दोनों में फूट का डर रहता है। यदि प्रधानमन्त्री का ही कैबिनेट में अल्पमत हो गया हो तो वह अपना पद त्याग करके नया कैबिनेट बना सकता है या पार्टी में फूट हो जाने के कारण कामन्स सभा में बहुमत न रह गया हो तो सभा को भंग करने की सिफारिश क्राउन से कर सकता है। इसलिये सर्वसम्मत समझौते के लिये अधिक से अधिक प्रयास किया जाता है। कैबिनेट प्रणाली में समझौता ही प्रथम और अन्तिम स्वरूप है।

थोड़े से प्राविधिक तथा महत्वहीन कार्यों को छोड़ कर क्राउन के सभी कार्यों तथा आदेशों को वैध रूप देने के लिये किसी न किसी मन्त्री का हस्ताक्षर आवश्यक है। हस्ताक्षर कर देने से उस कार्य का उत्तरदायित्व मन्त्री के ऊपर आ जाता है। उत्तरदायित्व दो प्रकार का होता है (१) यदि कोई राजकीय कार्य अवैध है तो न्यायालय के सामने उसकी जवाबदेही (२) कामन्स सभा के प्रति उत्तरदायित्व। दूसरे प्रकार का उत्तरदायित्व केवल राजनीतिक है।

कैबिनेट और उत्तरदायित्व का सिद्धान्त

प्रथम प्रकार का उत्तरदायित्व कानूनी है पर इसका आधार अलिखित नियम है। फिर भी यह अलिखित होते हुए नियम है। दूसरे प्रकार का उत्तरदायित्व देश के प्रमुख संविधानिक प्रथाओं में एक है। कैबिनेट का पार्लमेण्ट के प्रति उत्तरदायित्व ही कैबिनेट प्रणाली या पार्लमेण्टरी पद्धति की विशेषता है। यही ब्रिटेन की विशेष देन राजनीतिक जगत को है।

कैबिनेट प्रणाली के विकास के पूर्व मन्त्रियों का उत्तरदायित्व वैयक्तिक था। जहाँ कानूनी जवाबदेही का प्रश्न था, वहाँ मन्त्रियों को वैयक्तिक रूपमें न्यायालय के समक्ष किसी भी अवैध कार्य के लिये उत्तर देना और दण्डित भी होना पड़ता था। कैबिनेट संस्था की मान्यता के बाद भी कुछ दिनों तक मन्त्रियों का उत्तरदायित्व वैयक्तिक रहा। पार्लमेण्ट अठारहवीं सदी के पूर्व तक मन्त्रियों के अवैध या गलत कार्यों को महाभियोग के द्वारा सेंसर करती थी। यदि राजा किसी मन्त्री को पार्लमेण्ट की इच्छा के अनुसार बर्खास्त करने से इन्कार करता था तो महाभियोग के द्वारा ही पार्लमेण्ट मन्त्रियों को अपदस्थ करती थी। अठारहवीं सदी में जब निश्चय हो गया कि किसी मन्त्री या कैबिनेट का कामन्स सभा के बहुमत का विश्वास प्राप्त करनेमें असमर्थ हो जाने पर पदत्याग करना अनिवार्य है तबसे महाभियोग प्रणाली[1] अनावश्यक तथा व्यर्थ हो गई।

अठारहवीं सदी के अन्तिम पचीस वर्षों में कैबिनेट का सामूहिक उत्तरदायित्व का सिद्धान्त पूर्णरूप से स्वीकृत हो गया १७८२ में लार्ड नार्थ का मन्त्रिमण्डल सामूहिक रूपसे कामन्स सभा में बहुमत प्राप्त न करने पर त्याग पत्र दे दिया। इसके बाद से मन्त्रिमण्डल का उत्तरदायित्व केवल वैयक्तिक ही नहीं बल्कि सामूहिक हो गया। सामूहिक का अर्थ यह नहीं था कि वैयक्तिक उत्तरदायित्व नहीं रहा। किसी भी मन्त्री के वैयक्तिक कार्य को यदि मन्त्रिमण्डल ने नहीं अपनाया और उस वैयक्तिक नीति या कार्य पर सभा ने अपनी

सामूहिक उत्तरदायित्व

1. Impeachment.

असन्तोष प्रकट किया तो उस मन्त्री को ही जाना होगा। अपने विभाग को उत्तरदायित्व प्रत्येक मन्त्री को संभालना होता है। पर इस संभालने में कोई विशेष महत्व की बात हो तो प्रधानमन्त्री या कैबिनेट से परामर्श लेकर करना आवश्यक है। यदि किसी मन्त्री ने प्रधानमन्त्री या कैबिनेट से न पूछा और कैबिनेट ऐसा समझे कि उक्त प्रश्न पर कैबिनेट का मत लेना वांछनीय था तो वह मन्त्री अकेला ही रह जायेगा। १९२२ में भारतमन्त्री श्री मान्टेगू ने अपने सहयोगियों की राय लिये बिना ही एक महत्वपूर्ण कागज (डाकूमेण्ट) प्रकाशित कर दिया। इस कारण वह बर्खास्त कर दिये गये। १९३६ में जे० एच० टामस (उपनिवेश-मन्त्री) को आय-व्ययक अनुमान-पत्र की गुप्त बातों को सभा में पुरस्थापित होने के पूर्व ही प्रकट कर देने के कारण त्यागपत्र देना पड़ा। १९३५ में परराष्ट्र-सचिव सर सेमुएल होर ने फ्रान्स के प्रधानमन्त्री लॅवाल से मिल कर यह प्रस्ताव किया कि अबीसिनिया और इटली के युद्ध को समाप्त करने के लिये आधा अबीसिनिया इटली को दे दिया जाय। सारे देश और पार्लमेण्ट ने इस प्रस्ताव का एक स्वर से विरोध किया। इस पर तत्कालीन प्रधानमन्त्री स्टेनली बाल्टविन ने सर सेमुएल होर को त्यागपत्र देने के लिये बाध्य किया। १९४७ में मजूदर सरकार के चान्सलर-आफ-दी एक्सचेकर ह्यू डाल्टन को आय-व्ययक अनुमान-पत्र के सभा में पुरस्थापन के पूर्व प्रकट हो जाने के कारण हटना पड़ा।

अधिकतर मन्त्रियों की नीति या कार्य को सारा मन्त्रिमण्डल अपना लेता है। जब कोई मन्त्री स्वयं गलती कर बैठता है और देश तथा सभा उसे क्षमा नहीं कर सकता तब मन्त्रिमण्डल भी उक्त मन्त्री को मन्त्रिमण्डल से हटने के लिये बाध्य करता है। कैबिनेट की एकता और सामूहिक उत्तरदायित्व इस प्रणाली की विशेषता है। आपस में या कैबिनेट की बैठक में चाहे वे कितने ही मतभेद रखें या किसी प्रश्न पर झगड़ें पर कैबिनेट के बाहर या दृश्य जगत के सामने उनकी एक ही आवाज होती है।

मन्त्रिमण्डल का उत्तरदायित्व कैसे बर्ता जाता है

(१) मन्त्रियों से प्रश्न पूछ कर—मन्त्रिमण्डल का उत्तरदायित्व सभा के प्रति कई प्रकार से बर्ता जाता है। प्रतिदिन सभा की बैठक प्रारम्भ होने पर करीब पैंतालीस मिनट प्रश्न पूछने के लिये अवसर दिया जाता है। कुछ शर्तों के साथ कामन्स सभा का कोई सदस्य प्रधानमन्त्री या किसी मन्त्री से किसी विभाग के विषय में प्रश्न पूछ सकता है। सदस्यों का यह एक बहुत बड़ा अधिकार है जिससे मन्त्रिगण सदैव सशंकित रहते हैं। प्रश्न के

समय उन्हें यह भय लगा रहता है कि पूरक प्रश्नों पर न जाने क्या पूछा जाय और कैसी परिस्थिति हो जाय।

(२) काम रोको प्रस्ताव के द्वारा[1]—किसी विशेष और महत्वपूर्ण विषय पर सरकारी ध्यान आकर्षित करने अथवा सरकारी नीति के खोखलेपन को जनता के समक्ष लाने या सरकार की शक्ति को तालने की दृष्टि से भी काम रोको प्रस्ताव की सूचना दी जाती है। इस प्रस्ताव के सभा में पुरस्थापित करने के लिये चालीस सदस्यों का सहयोग आवश्यक है। अर्थात् ४० सदस्य खड़े होकर इस प्रस्ताव के उपस्थित करने का समर्थन करें। स्पीकर को ऐसे प्रस्तावों के स्वीकार या अस्वीकार करने का अधिकार है। सरकारी पक्ष प्रस्ताव का विरोध करता है। सभा में बहुमत होने के कारण ऐसे प्रस्ताव साधारणतः अस्वीकृत हो जाते हैं। पर पार्टी में फूट होने या संयुक्त मन्त्रिमण्डल होने के कारण यदि विभिन्न दल सरकार का पक्ष उक्त प्रस्ताव पर समथन न करें तो सरकार हार जायेगी।

(३) निन्दा का प्रस्ताव[2]—निन्दा का प्रस्ताव साधारणतः किसी एक मन्त्री की नीति या कार्य के ऊपर किसी भी सदस्य द्वारा लाया जा सकता है। विरोधी दल के सदस्य ही निन्दा का प्रस्ताव करते हैं। अधिकतर ऐसे प्रस्तावों पर वोट नहीं लिये जाते या वोट लेने पर प्रस्ताव गिर जाता है। इस प्रस्ताव के द्वारा विरोधी दल किसी एक विभाग की नीति या कार्यों के ऊपर आलोचना करता है।

(४) अविश्वास का प्रस्ताव— साधारण नीतियों पर कैबिनेट सामूहिक रूप से उत्तरदायी रहता है। विरोधी दल सरकार की नीति पर अविश्वास प्रकट करने के लिये अविश्वास का प्रस्ताव उपस्थित कर सकता है। इस तरह का प्रस्ताव सभा में स्वीकृत होना सरल नहीं है। विरोधी दल का बहुमत तो होता नहीं। इसलिये विरोधी दल प्रस्ताव के द्वारा सरकारी नीति पर अपने दल का विरोध प्रकट करने का अवसर प्राप्त करता है। अविश्वास का प्रस्ताव स्वीकृत होने का अर्थ मन्त्रि-मण्डल के लिये भयंकर होता है। या तो मन्त्रिमण्डल को त्यागपत्र देना होगा या राजा से कामन्स सभा को भंग करने के लिये सिफारिश करनी होगी।

कैबिनेट राज्याधिपति के प्रति कानूनी अर्थ में उत्तरदायी है। पर यह केवल कानूनी चीज़ है। इसका कोई व्यवहारिक अर्थ नहीं है। क्योंकि राज्याधिपति कैबिनेट को अपदस्थ नहीं कर सकता। जब तक कैबिनेट को कामन्स सभा का

1. Adjournment motion.
2. Vote of censure.

विश्वास प्राप्त है अर्थात् सभा में बहुमत स्थिर है तब तक राज्याधिपति को कैबिनेट का विश्वास रखना होगा। राज्याधिपति का विश्वास सभा के विश्वास पर निर्भर करता है। किसी एक मन्त्री को भी राजा अपने विवेक से अपदस्थ नहीं कर सकता। अतः राजा के प्रति मन्त्रिमण्डल का उत्तरदायित्व कोई महत्व की वस्तु नहीं है। फिर भी मन्त्रिमण्डल का यह कर्त्तव्य है कि वह राजा या महारानी जो कोई भी राजगद्दी पर हो उसे शासन सम्बन्धी सभी विषयों की जानकारी करावे।

राजत्व के प्रति उत्तरदायित्व

मन्त्रिमण्डल के सदस्य एक दूसरे के प्रति भी उत्तरदायी हैं। आपस की एकता के लिये यह आवश्यक है कि सभी मन्त्रिगण आपस में एक दूसरे के प्रति उत्तरदायी हों। प्रोफेसर मुनरो के शब्दों में "प्रत्येक सभी के लिये और सभी प्रत्येक के लिये हैं।"[1] एक मन्त्री के कार्य के लिये सारा मन्त्रिमण्डल उत्तरदायी है। एक ही मन्त्री की असावधानी से सारे मन्त्रिमण्डल को कामन्स-सभा में परेशानी हो सकती है। इसीलिये प्रत्येक मन्त्री बुद्धिमानी तथा सम्मान की दृष्टि से अपने विभाग की आवश्यक बातों पर अपने अन्य सहयोगियों से परामर्श लेता है। सामूहिक उत्तरदायित्व सम्मिलित है।

मन्त्रियों का पारस्पिक उत्तरदायित्व

पार्लमेण्ट का अर्थ केवल कामन्स सभा से है। लार्ड सभा किसी का प्रतिनिधित्व नहीं करती। कामन्स सभा के प्रति उत्तरदायित्व वास्तविक और राजनीतिक है।

पार्लमेण्ट के प्रति उत्तरदायित्व

(१) कामन्स सभा में अविश्वास का प्रस्ताव मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध पास हो जाय तो मन्त्रिमण्डल को पदत्याग करना पड़ेगा। (२) आय-व्ययक अनुमानपत्र में कटौती का प्रस्ताव पास हो जाय या सम्पूर्ण आय-व्ययक अनुमानपत्र अस्वीकृत हो जाय तो मन्त्रिमण्डल को पदत्याग करना होगा। (३) बहुमत दल में फूट हो जाने पर कामन्स सभा भंग हो सकती है या मन्त्रिमण्डल पदत्याग करेगा। (४) साधारण निर्वाचन में मन्त्रि-मण्डल दल के बहुमत समाप्त हो जाने पर मन्त्रिमण्डल को पदच्युत होना होगा।

मन्त्रिमण्डल को पदच्युत कैसे किया जाता है।

1—"It is a matter of each for all and all for each." Munro

कैबिनेट का यह विशेषाधिकार है कि जब वह कामन्स सभा में हार जाय या हार जाने की नौबत में आ जाय तो जनता से अपील करे। प्रधानमन्त्री क्राउन से पार्लमेण्ट भंग करने की सिफारिश कर सकता है। कामन्स सभा के भंग होने पर नये निर्वाचन की घोषणा होती है। क्राउन प्रधानमन्त्री की सिफ़ारिश को अस्वीकार कर सकता है यदि कोई व्यक्ति मिल जाय जो प्रधानमन्त्री होकर कामन्स सभा के बहुमत का विश्वास प्राप्त कर ले। साधारणतः क्राउन प्रधानमन्त्री की सिफारिश को नामंजूर नहीं करता।

जनता को अपील करने का अधिकार

निर्वाचन की घोषणा हो जाने के बाद मन्त्रिमण्डल निर्वाचन काल तक पदासीन रहता है। उसे काम चलाऊ सरकार कहते हैं। निर्वाचन फल मालूम हो जाने पर यदि मन्त्रिमण्डल का बहुमत नहीं हुआ तो प्रधानमन्त्री यथा शीघ्र त्यागपत्र दे देता है। काम चलाऊ सरकार कोई नई नीति नहीं प्रारम्भ करती। उसे केवल शासन का कार्य उस अन्तरिम समय में संचालन करना पड़ता है।

काम चलाऊ मन्त्रिमण्डल[1]

कैबिनेट प्रणाली कामन्स सभा के विश्वास पर आधारित है। यह विश्वास व्यवहार में बहुमत के आधार पर ही चल सकता है। बहुमत एक ही दल का हो सकता है या कई दलों को मिला कर। इंगलैण्ड में अधिकतर एक दलीय सरकार की प्रणाली है। शासन का स्थायी होना आवश्यक है। इसलिये एक दल का बहुमत ही ठीक है। कई दलों को मिला कर संयुक्त मन्त्रिमण्डल बनता है पर साधारण समय में संयुक्त मन्त्रिमण्डल का चलना कठिन हो जाता है। यों तो जब एक दल का बहुमत नहीं होगा तब संयुक्त मन्त्रिमण्डल बनाना ही होगा। पार्लमेण्टरी सरकार के लिये बहुमत के आधार पर निर्मित मन्त्रिमण्डल तथा एक शक्तिशाली विपक्षी दल का होना वांछित है।

कैबिनेट प्रणाली का स्थायित्व

राष्ट्रीय संकट के समय संयुक्त मन्त्रिमण्डल का निर्माण होता है। जब १९१४ में प्रथम महायुद्ध प्रारम्भ हुआ, उस समय ऐसक्विथ के नेतृत्व में लिबरल दल की सरकार थी। एक व ं बाद जब युद्ध की गम्भीरता और बढ़ गई तो प्रधानमन्त्री ने सुझाव दिया कि पार्लमेण्टरी विरोधी दल भी कैबिनेट में सम्मिलित किया जाय

1—Caretaker Government

और विरोधी दल ने प्रस्ताव स्वीकार किया। इस प्रकार एक संयुक्त मन्त्रिमण्डल कंजरवेटिव, लिबरल और लेबर दल के सदस्यों का बना। १९१६ तक ऐसक्विथ इस संयुक्त मन्त्रिमण्डल के प्रधानमन्त्री रहे और उनके हटने के बाद लायडजार्ज प्रधानमन्त्री हुए। युद्ध समाप्त होने के बाद १९२२ तक संयुक्त मन्त्रिमण्डल चला। साधारण निर्वाचन में कंजरवेटिव दल की विजय हुई। परन्तु थोड़े ही दिनों तक कार्य करने के बाद "संरक्षात्मक जकात कर" के आधार पर कंजरवेटिव सरकार ने निर्वाचन कराया पर यह दल हार गया।

संयुक्त मन्त्रिमण्डल १९१५-१९१२

१९२३ के साधारण निर्वाचन से एक नयी समस्या आ खड़ी हुई। किसी दल का पूर्ण बहुमत साधारण सभा में नहीं हुआ। कंजरवेटिव दल के सबसे अधिक सदस्य थे। दूसरा स्थान मजदूर दल का था और तीसरा उदारवादियों का। कामन्स सभा की जब बैठक हुई तो कंजरवेटिव दल मजदूर और उदारवादियों के सम्मिलित मतदान से हार गया। कंजरवेटिव दल के मन्त्रिमण्डल ने पदत्याग किया। मजदूर दल के नेता रैमजे मैकडोनाल्ड ने राजा के निमन्त्रण पर मन्त्रिमण्डल का निर्माण किया। पर मजदूर दल का बहुमत नहीं था। उदार दल वालों के आश्वासन पर मन्त्रिमण्डल बना था। एक वर्ष तक यह मन्त्रिमण्डल चला। उदार दल ने आय-व्ययक विधेयक तथा अन्य महत्वपूर्ण प्रस्तावों या विधेयकों का समर्थन किया। मजदूर दल के सभी प्रस्तावों या विधेयकों का समर्थन उदार दल नहीं कर सकता था और न संभव था। इस प्रकार मजदूर दल उदार दल के सहारे पर अपने निर्वाचन की प्रतिज्ञाओं को पूरा नहीं कर सकता था। १९२४ के शिशिर में पुनः नया निर्वाचन हुआ। इस निर्वाचन में कंजरवेटिव दल को पूर्ण बहुमत प्राप्त हुआ। कंजरवेटिव दल की सरकार पाँच वर्ष तक रही। १९२९ में चुनाव हुआ और किसी एक का पूरा बहुमत नहीं हुआ। मजदूर दल कामन्स सभा का सबसे बड़ा दल इस चुनाव में हुआ। अतः मजदूर दल की सरकार निर्मित हुई।

अल्पमत मन्त्रिमण्डल १९२३-१९२४

१९३१ में मजदूर दलमें आर्थिक प्रश्नों को लेकर मतभेद हो गया। रैमजे मैकडोनाल्ड के विचारों से मजदूर दल के अधिकांश सदस्य सहमत नहीं थे। जार्ज पंचम ने राष्ट्रीय आर्थिक संकटों टालनेकी दृष्टि से कंजरवेटिव दल के नेता तथा उदार दल के नेताओं को मिला कर रैमजे मैकडोनाल्ड के नेतृत्व में राष्ट्रीय सरकार

राष्ट्रीय सरकार

बनाने के लिये उत्साहित किया। रैमजे मैकडोनाल्ड ने थोड़े से मजदूर दल के लोगों तथा पूर्ण कंजरवेटिव दल के सहयोग से राष्ट्रीय सरकार का निर्माण किया। १९३५ में रैमजे मैकडोनाल्ड ने अवकाश ग्रहण किया और उनकी जगह पर स्टैनले बाल्डविन प्रधानमन्त्री हुए। १९३७ में बाल्डविन के अवकाश ग्रहण करने के बाद नेविल चैम्बरलेन प्रधानमन्त्री हुए। १९४० में चैम्बरलेन ने पदत्याग किया और विन्सटन चर्चिल प्रधानमन्त्री हुए।

युद्ध-कैबिनेट

चर्चिल के कैबिनेट में सभी दल के लोग सम्मिलित थे। चर्चिल प्रधानमन्त्री थे और ऐटली उप-प्रधानमन्त्री। इस प्रकार युद्ध काल में कंजरवैटिव, मजदूर और उदार दल का संयुक्त मन्त्रिमण्डल बना।

मजदूर मन्त्रिमण्डल १९४५–५०

युद्ध समाप्त होने के बाद १९४५ में नया चुनाव हुआ। इस चुनाव में मजदूर दल की विजय हुई। करीब दो तिहाई से भी इनकी संख्या अधिक हो गई। मजदूर दल ३९० और अनुदार दल में केवल १९५ थे। १९५० के निर्वाचन में मजदूर दल का बहुमत घट गया। १९५१ के अक्टूबर में पुनः चुनाव हुआ। मजदूर दल के स्थान पर चर्चिल के नेतृत्व में कंजरवेटिव सरकार की स्थापना हुई।

कैबिनेट की अधि-नायक शाही

पार्टियों के संघटन से कैबिनेट का प्रभुत्व पार्लमेण्ट पर अत्यधिक हो गया है। पार्टियों की शक्ति इतनी बढ़ गई है कि पार्लमेण्ट केवल पार्टी की गुप्त समिति (कौकस) के निर्णयों को केवल स्वीकार करनेका एक कोरम मात्र रह गया है। विरोधी दल के विवादों का प्रभाव सरकारी दल के निर्णयों पर नहीं पड़ता। १८ वीं और १९ वीं सदी में पार्लमेण्ट सचमुच शक्तिशाली थी। बड़े बड़े वक्ता थे। उनके भाषणों से सभाएँ दहल जाती थीं। सरकारें डरती थीं। पार्टियाँ उस समय भी थीं। लेकिन पार्टियों की इतनी शक्ति नहीं थी। बहुमत होते हुए भी मन्त्रिमण्डल को कितने प्रश्नों और प्रस्तावों पर अपने दलके लोगों का समर्थन नहीं प्राप्त होता था। पार्लमेण्ट के सदस्य अधिकतर स्वतन्त्र एजेण्ट के रूप में थे। पार्टियों का केन्द्रीय संघटन नहीं था। सदस्य अपनी इच्छा और प्रेरणा से खड़े होते थे। अपने मित्रों और सम्बधियों की सहायता से चुनाव लड़ते थे। निर्वाचन का सारा खर्च वह स्वयं वहन करते थे। स्थानीय कमिटियाँ भी होती थीं। पर उनका उतना

प्रभाव नहीं होता था और न सुदृढ़ संघटन रहता था। फिर भी स्थानीय समिति में स्थानीय लोग होते थे और अपने उम्मीदवार के लिये काम करते थे। इस प्रकार उनकी विजयमें उनके मित्रों का ही अधिक श्रेय होता था। इसलिये वे अपने को किसी पार्टी के प्रति उसके सभी प्रस्तावों और कार्यों में समर्थन के लिये प्रतिज्ञावद्ध नहीं समझते थे। अतः स्वतन्त्र मतदान का काफी प्रचार था। सरकार को सभा के सदस्यों की बातों को सुनना और उसके अनुसार कार्य करना पड़ता था। उन दिनों सचमुच सभा कैबिनेट को नियन्त्रित करती थी[1]। पर धीरे-धीरे परिस्थिति बदल गई। कई ऐसे कारण आये जिससे सिद्धान्त बिलकुल बदल-सा गया। अब कैबिनेट ही सभा को नियन्त्रित करती है।

ग्लैडस्टोन और डिजरेली अपने समयके बड़े प्रभावशाली नेता थे। उनका जनता पर काफी प्रभाव था। वे केवल पार्टी नेता नहीं थे बल्कि राष्ट्रीय नेता के रूप में हो गये थे। इन लोगों के कारण पार्टियों को शक्ति प्राप्त हुई। जनता पार्टियों की अपेक्षा इनके ऊपर अधिक श्रद्धा रखती थी। लोग पार्टियों को नहीं ग्लैडस्टोन और डिजरेली को वोट देते थे। लिबरल दल को वोट देने का अर्थ केवल ग्लैडस्टोन को वोट देना था। कंजरवेटिव पार्टी के समर्थन का मतलब डिजरेली का समर्थन था। जनता व्यक्तिगत उम्मीदवारों को उनकी योग्यता के ऊपर वोट नहीं देती थी बल्कि पार्टी के नेताओं के व्यक्तित्व और उनके विश्वास पर देने लगी। इससे सदस्यों को पार्टी के नेता पर निर्भर करना और उससे सहयोग करना आवश्यक हो गया। इस कारण कुछ हद तक सदस्यों की स्वतन्त्रता समाप्त हो गई।

मतदाताओं की संख्या बढ़ जानेसे चुनाव का व्यय अत्यधिक हो गया। साधारण उम्मीदवारों के लिये अधिक व्यय करना असम्भव था। मजदूर दलके अधिकांश सदस्य ऐसे ही थे। अतः केन्द्रीय संघटन ने निर्वाचन व्यय में सहायता देना प्रारम्भ किया। पार्टी के खर्च तथा सहायता से निर्वाचित सदस्य पार्टी के प्रति अपनी भक्ति तथा कृतज्ञता प्रकट करने के लिये बाध्य थे। पार्टी के संचालकों के प्रति अनुगृहीत तथा उनके निर्देशों को मानना उनका एक नैतिक कर्तव्य हो गया। पार्टी के प्रमुख संचालक ही कैबिनेट के सदस्य होते हैं। अतः सदस्यों के ऊपर पार्टी के पूर्ण नियन्त्रण का अर्थ कैबिनेट का प्रभुत्व ही है। कैबिनेट पार्टी की मुख्य संचालिका-समिति को नियन्त्रित करती है।

1—"The House controlled the Cabinet."

कैबिनेट का विरोध पार्टी का विरोध समझा जाता है। पार्टी के संचालक अनुशासन भंग की बात कह कर ऐसे सदस्यों को जो कैबिनेट की धांधली को पसन्द नहीं करते उन्हें पार्टी से निकालने की धमकी देते हैं। नेताओं का समर्थन न करना पार्टी से पृथक होना ही समझा जाता है। यदि कोई बहुत ही प्रमुख और लोकप्रिय व्यक्ति पार्टी के संचालकों के विरुद्ध हो जाय तो शायद पार्टी में फूट पैदा हो सकती है। पर प्रधानमन्त्री प्रायः इस तरह के लोगों को असन्तुष्ट नहीं होने देता। उन्हें कैबिनेट या मन्त्रिमण्डल में स्थान देकर, राजदूत बनाकर अथवा उनके सगे सम्बन्धियों को कुछ स्थान देकर उनकी बोलती बन्द की जाती है। यदि इस प्रकार काम नहीं बनता और किसी नीति के सम्बन्ध में मतभेद हो ही जाय तो वह प्रमुख व्यक्ति पार्टी से पृथक हो सकता है। एक या दो प्रमुख व्यक्तियों के हट जाने पर भी पार्टी के अधिक सदस्य अपने नेता के नेतृत्व में पार्टी की एकता को कायम रखते हैं। १९३१ में रैमजेमैकडोनाल्ड को जो मजदूर दल के नेता और संस्थापकों में थे, पार्टी के अन्य प्रमुख लोगों तथा अधिक सदस्यों से नीति सम्बन्धी मतभेद हो जाने पर, पार्टी से पृथक हो जाना पड़ा। उनके साथ केवल दस मजदूर दल के सदस्य सम्मिलित हुए थे। आर्थर हण्डरसन के नेतृत्व में मजदूर दल का बहुमत वर्ग मजदूर दल के रूप में संगठित हुआ। पर इस तरह की घटनाएँ कभी-कभी होती हैं। जब मजदूर दल ने राजनीति में प्रवेश किया तब से पार्टियों का संघटन और अनुशासन और भी सुदृढ़ हो गया। साधारण व्यक्तियों के लिये तो पार्टी से निष्कासन राजनीतिक मृत्यु है। साधारण निर्वाचन के अत्यधिक व्यय के कारण साधारण सदस्य दबे से रहते हैं क्योंकि पार्लमेण्ट के विसर्जन का अर्थ नया चुनाव और असाधारण खर्च। पार्लमेण्ट को भंग करा के नये चुनाव कराने का अधिकार एक ऐसा साधन है जिससे मन्त्रिगण अपनी पार्टी के सदस्यों को सदैव डरा और धमका सकते हैं। मन्त्रिमण्डल के सदस्य अपने सहयोगियों का विरोध करके मन्त्रिमण्डल को भंग नहीं कर सकते। मन्त्रिमण्डल के समर्थक सदस्य भी अपने नेताओं का विरोध इसलिये नहीं करते कि उनके विरोध का अर्थ विपक्षी दल को पदासीन कराने का प्रयत्न प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप में समझा जायेगा। इस कारण व्यक्तिगत रूप में सदस्यों की सारी प्रेरणा और उमंग समाप्त नहीं तो बेकार सिद्ध हो रही है। कैबिनेट का नियन्त्रण पार्टी के सदस्यों के ऊपर इतना कड़ा है कि एक छोटी सी बात भी पार्टी के अनुशासन भंग में आ जाती है। पार्टी के सदस्यों को सदैव सरकारी कार्यों और प्रस्तावों का समर्थन करना पड़ता है।

कैबिनेट के प्रभुत्व ने पार्लमेण्ट की मर्यादा और शक्ति को पर्याप्त रूप से कम कर दिया है। पार्लमेण्ट की बैठकों का बहुत महत्व नहीं होता। राजनीतिक या आर्थिक समस्याओं के ऊपर विचार-विनिमय पार्लमेण्ट भवन से उठ कर प्लेटफार्म और प्रेस के पास आ गया है। पार्लमेण्ट तो केवल परामर्शदातृ सभा हो गयी है जिसके द्वारा सरकार देश के नब्ज को पहचानती है। पार्टी की बैठकों में सारी बातें निश्चित की जाती हैं ताकि सभा भवन में कोई सदस्य सरकारी नीति के विरुद्ध कुछ न कहे। पार्टी के सचेतक तथा अन्य प्रमुख लोग निश्चित करते हैं कि कौन सदस्य सरकारी प्रस्ताव या विधेयक पर सभा में बोलेगा।

कैबिनेट कानून बनाने का कार्यक्रम उपस्थित करता है। सरकारी व्यय तथा नये करों के लगाने या करों के घटाने और बढ़ाने के उपक्रम को सरकार ही निश्चित करती है। सरकार जिस कानून को पास होने देना नहीं चाहती या पार्लमेण्ट के समक्ष विचारार्थ भी उपस्थित होने देना नहीं चाहती तो इस ढंग की परिस्थिति उत्पन्न की जाती है कि विरोध की वस्तु सभा में आती नहीं और आती भी है तो सभा के पास समय नहीं रहता कि सभा उसको सुन सके। "सभा केवल अपने स्वामियों की हाँ में हाँ मिलाती है।"[1] इंगलैण्ड में सरकार शासकीय अधिनायकत्व के रूप में हो गयी है। मन्त्रियों के ऊपर केवल एक ही अंकुश है जिससे वे डरते हैं, और वह है जनमत का प्रबल रोष या विरोध, अन्यथा मन्त्रियों के ऊपर कोई नियन्त्रण नहीं है।

---

1. "The House merely echoes its master's voice."

पाँचवाँ अध्याय

राष्ट्रीय शासन

"राजा की सरकार का संचालन आवश्यक है।"[1] राजनीतिक अर्थ में 'सरकार' का अर्थ अधिकतर मन्त्रिमण्डल से लिया जाता है। पर वास्तविक अर्थ में 'सरकार' का अर्थ शासन की सारी मशीन से है जो राज्य के कार्यों को पूरा करने के लिए संघटित है। इसमें राजा से लेकर पैरिश के छोटे कर्मचारी भी सम्मिलित हैं। पार्लमेण्ट सदन के निकट ही एक वृहद् सचिवालय है जिसे 'ह्वाइट हाल' कहते हैं। उसी स्थान पर शासन की केन्द्रीय मशीनरी स्थापित है जहाँ से शासन का चक्र सारे देश में चलता है। पार्लमेण्ट के द्वारा पारित विधानों को कार्यान्वित करना शासन का प्रमुख कार्य है। राज्य का सारा कार्य राजकर्मचारियों के द्वारा होता है जिन्हें सामूहिक रूप में "शासक मण्डल" कहते हैं।

आधुनिक समय में शासन यन्त्र एक बहुत बड़ी मशीनरी है। इसका संघटन बहुत विस्तृत और जटिल है। राज्य के कार्यों के लिये अनेक विभाग, ब्यूरो, एजेन्सी, कमीसन (आयोग) तथा बोर्ड इत्यादि हैं। आज से चालीस पचास वर्ष पहले इतने शासकीय विभाग नहीं थे। परन्तु राज्य के कार्यों में वृद्धि के कारण विभागों की वृद्धि भी हुई है। करीब सात लाख सिविल राजकर्मचारी शासन की विशाल मशीनरी में लगे हुए हैं।

विभागीय संघटन

राज्य के सारे कार्य विभागों में बँटे रहते हैं। विभागों के कार्य से विभाग का नाम मालूम हो जाता है। शिक्षा सम्बन्धी कार्य जिस विभाग के अन्तर्गत होगा वह शिक्षा विभाग होगा। इसी तरह कृषि सम्बन्धी कार्य कृषि विभाग के अन्तर्गत होता है।

शासन के कुछ विभाग बहुत पुराने हैं तथा ऐतिहासिक विकास के प्रतिफल हैं अधिकतर नये विभागों में वृद्धि बीसवीं सदी में हुई है। प्रथम और द्वितीय महायुद्धों ने सरकार के कार्य क्षेत्रों को बहुत अधिक विस्तृत किया है। फिर १९४५ की

1—"The Kiug's Government must be carried on."

समाजवादी सरकार ने जन कल्याण कार्यक्रम तथा राष्ट्रीयकरण को अपना कर अनेक नये विभागों, एजेन्सियों और कारपोरेशनों की स्थापना की ।

राज्यकोष या राजस्व तथा नौसेना विभाग बहुत पुराने समय से चले आ रहे हैं। राजा के सेक्रेटरी[1] से निकले हुए परराष्ट्र तथा गृह विभाग भी प्राचीन हैं।

व्यापार बोर्ड और शिक्षा मन्त्रालय प्रिवी काउन्सिल की कमिटियों से निकले हैं। स्वास्थ्य, यातायात और रक्षा विभाग पार्लमेण्ट द्वारा पारित कानूनों के आधार पर स्थापित हैं। इसी प्रकार अन्य विभाग भी आवश्यकताओं के अनुसार बनते गये। अधिक विभाग प्रथम महायुद्ध और द्वितीय महायुद्ध के अवसरों पर बने हैं।

प्रत्येक विभाग का एक प्रधान होता है। वह मन्त्री कहलाता है और केबिनेट या "मिनिस्ट्री" का सदस्य अवश्य रहता है। कुछ विभागों के अध्यक्ष केबिनेट के सदस्य होते हैं और कुछ विभागों के अध्यक्ष केबिनेट के सदस्य नहीं हैं। छोटे और बड़े मन्त्रियों के अतिरिक्त अन्य शासकीय मण्डल हैं, जिनका निर्माण परिस्थितियों के अनुसार आवश्यकताओं को पूरा करने के लिये हुआ है। इन विभागों और एजेन्सियों की इतनी अधिकता हो गयी है कि कितने ऐसे विभाग हैं जिनका कार्य दूसरे विभाग के द्वारा भी हो सकता है। कुछ के पास अधिक कार्य हैं तो कुछ के पास बहुत कम कार्य हैं। इस तरह इंगलैण्ड में शासन के पुनर्गठन की आवश्यकता है। पर यह कार्य सरल नहीं है। क्योंकि प्रत्येक मन्त्रालय, ब्यूरो, बोर्ड, आफिस या पब्लिक कारपोरेशन में लोगों का स्थिर स्वार्थ हो जाता है। शासकीय एजेन्सियों को छोड़ कर बहुत सी परामर्शदातृ समितियाँ भी बनी हुई हैं। इन्हें अपना स्वयं का अधिकार नहीं होता। फिर भी इनका पर्याप्त प्रभाव शासक के विभागों पर रहता है। साम्राज्य रक्षा समिति, आर्थिक सलाहकारिणी समिति, सिविल अन्वेषण समिति तथा अन्य समितियां हैं जिनका काम अपने विषयों पर केबिनेट को सलाह देना है।

विभागीय अध्यक्ष के नीचे पार्लमेण्टरी अण्डर सेक्रेटरी, स्थायी अण्डर सेक्रेटरी, डिपुटी-सेक्रेटरी, प्रमुख असिस्टेण्ट सेक्रेटरी तथा अनेक असिस्टेण्ट सेक्रेटरी होते हैं। विभागीय अध्यक्ष और पार्लमेण्टरी अण्डर-सेक्रेटरी को छोड़ कर बाकी सभी कर्मचारी स्थायी हैं। विभागीय अध्यक्ष और पार्लमेण्टरी अण्डर सेक्रेटरी का पद अस्थायी है। इसलिये वे राजनीतिक कर्मचारी कहे जाते हैं। प्रत्येक विभाग में राजनीतिक और स्थायी कर्मचारियों का योग है।

राजनीतिक कर्मचारियों का मतलब विभागों के अध्यक्षों तथा पार्लमेण्टरी सेक्रेटरियों से है। ये अपने पद पर तभी तक आसीन रहते हैं जब तक मन्त्रिमण्डल पदत्याग नहीं करता अर्थात् जब तक इनका बहुमत कामन्स सभा में कायम रहता है। ये एक राजनीतिक दल के होते हैं और कामन्स सभा में इनका बहुमत होता है, इसलिये विभागों के अध्यक्ष हो जाते हैं। प्रत्येक मन्त्री किसी न किसी विभाग से सम्बन्धित रहता है। मन्त्री का कार्य अपने विभाग का कार्य करना नहीं है बल्कि कार्य कराना है[1]।

मन्त्रियों की नियुक्ति और विभागों का बँटवारा प्रधानमन्त्री के द्वारा होता है। कोई भी व्यक्ति प्रधानमन्त्री की इच्छा के अनुसार किसी भी विभाग का अध्यक्ष बन सकता है। कोई मन्त्री किसी विभाग का अध्यक्ष इसलिये नहीं है कि वह उस विभाग का विशेषज्ञ है और अपने विभाग की सभी बातों का उसे ज्ञान है। वह इसलिये चुना जाता है कि वह पार्टी का पुराना और प्रभावशाली कार्यकर्ता है। पार्लमेण्ट में वह अच्छी तरह बोल सकता है। या मन्त्रिमण्डल में किसी वर्ग अथवा किसी भौगोलिक क्षेत्र के प्रतिनिधित्व के कारण लिया गया है। मन्त्रियों को पार्लमेण्ट की बैठकों में केवल उपस्थित ही नहीं रहना है बल्कि उसमें सक्रिय रूप में भाग लेना पड़ता है। सरकारी प्रस्तावों तथा विधेयकों को पुरस्थापित करना तथा उन्हें पारित कराने तक सारा उत्तरदायित्व संभालना पड़ता है। अपने दल के प्रभाव को जनता में स्थिर बनाये रखने के लिये भी काम करना पड़ता है। लण्डन के सामाजिक जीवन में प्रमुख भाग लेने की आवश्यकता पड़ती है। इस प्रकार मन्त्रियों को अपने विभाग के कार्यों को करने और जानने का बहुत कम अवसर प्राप्त होता है। अतः विभागों का सारा कार्य विभागों के स्थायी कर्मचारियों के द्वारा होता है। ये स्थायी कर्मचारी अपने विभाग के अनुभवी तथा विशेष जानकार होते हैं। वास्तव में सरकार के कार्यों का संचालन इन्हीं के द्वारा होता है।

मन्त्रियों की योग्यता

मन्त्री स्वयं कार्य नहीं करता बल्कि कराता है। बड़े-बड़े शासकों का यही तरीका रहा है। मन्त्रिगण अपने विभाग के कार्यों को उपयुक्त ढंग से कराने के लिये उत्तरदायी हैं और इसके लिये वे सभा में उत्तर देने के लिये बाध्य किये जा सकते हैं। मंत्री किसी भी अर्थ में विशेषज्ञ नहीं होता पर अपने विभाग के कार्यों

1—"Minister's business is not to work his department but to get it done." Walter Bagehot.

के लिये वही उत्तरदायी है। जिस विभाग का वह अध्यक्ष है, उस विभाग की जानकारी कुछ भी नहीं होती। प्रोफेसर मुनरो[1] ने लिखा है कि ब्रिटिश युद्ध विभाग का प्रधान कभी दार्शनिक या कभी पत्रकार भी रहा है। नौ-सेना का प्रधान कभी सौदागर या कभी बैरिस्टर रहा है और व्यापार बोर्ड का प्रधान साहित्य का विद्वान रहा है। यह सोचा जा सकता है कि शायद राजस्व विभाग का अध्यक्ष कोई अर्थ शास्त्र का विशेषज्ञ होगा पर वहाँ भी यह देखा गया है कि चांसलर आफ-दि-एक्सचेकर कभी वकील, कभी राजनीतिज्ञ और कभी पत्रकार रहा है। सर सिडनालो के शब्दों में राजस्व विभाग में एक छोटे क्लर्क के पद के लिये अङ्कगणित की परीक्षा में पास होना आवश्यक है पर चांसलर आफ-दि-एक्सचेकर ऐसा व्यक्ति हो सकता है, जिसकी आधी उम्र समाप्त हो चुकी है और जिसके अङ्कगणित के अङ्क भी भूल गये हैं और जब वह राजस्व विभाग का मन्त्री होकर आय व्यय के अनुमानपत्र को देखता है तो घबड़ाने लगता है। पर इसका यह अर्थ नहीं होता कि ब्रिटिश कैबिनेट का मन्त्री अल्पज्ञ होता है। सफल मन्त्री तो असाधारण प्रतिभा वाला व्यक्ति होता है। प्रतिभाशाली, परिश्रमी तथा संघटन करने की शक्ति वाला कोई व्यक्ति न हो तो वह किसी राजनीतिक दल में किस प्रकार प्रभावशाली हो सकेगा। आखिर मन्त्री तो वे ही व्यक्ति होते हैं जो बहुमत दल के नेता रहते हैं। नेता होने के लिये जिन गुणों की आवश्यकता होती है, वे गुण भी मन्त्री होने के लिये पर्याप्त हैं। नेताओं को सार्वजनिक कार्यों का ज्ञान होता है। उन्हें सोचने, समझने और पूर्ण रूप से विचार प्रकट करने की शक्ति होती है। उन्हें प्रतिदिन पार्लमेण्ट के दोनों सदनों में विविध प्रश्नों पर उत्तर देने की आवश्यकता होती है। अल्प समय में महत्वपूर्ण वस्तुओं पर निर्णय करने की आवश्यकता आ जाती है। उनमें प्रत्युत्पन्नमति का होना वांछनीय है। अगर इन प्रकार के गुण मन्त्रियों में प्रस्तुत हैं तो उनके लिये ये पर्याप्त हैं। मन्त्रिगण प्रायः साधारण जन होते हैं जिनमें विशेषज्ञता नहीं होती।[3]

मन्त्री हो या कोई भी व्यक्ति हो किसी विषय का सर्वज्ञ नहीं हो सकता। जहाँ तक मन्त्रियों का प्रश्न है, यदि उन्हें संसार के विविध विषयों का साधारण ज्ञान है तो वे समाज की विभिन्न समस्याओं को समझ सकते हैं और जनता की आव-

---

1. Governments of Europe, page 114, by Munro.
2. The Governance of England, page 200 & 202, Low.
3. Ministers are generally lay men.

श्यकताओं का विश्लेषण कर सकने में समर्थ होंगे और फिर तो कोई आवश्यकता नहीं कि वे किसी विभाग के विशेषज्ञ क्यों नहीं है। मन्त्रियों का कार्य विभागीय अध्यक्ष के नाते अपने अधीनस्थ कर्मचारियों से कार्य कराना है।

मन्त्रियों का कार्य मन्त्रिगण जनता की भावनाओं और आवश्यकताओं के आधार पर नीति निर्धारित करते हैं। विभागों के विशेषज्ञों का कर्त्तव्य है कि कैबिनेट द्वारा अथवा विभागीय अध्यक्ष द्वारा निर्धारित नीति तथा कार्यक्रम के अनुसार कार्य करें। मन्त्री का कार्य अधिकतर कामन्स सभा और विभागों के बीच एक कड़ी का काम करना है। विभागों को वे जनता की भावनाओं और आवश्यकताओं तथा पालमेण्ट को इच्छाओं से अवगत कराते हैं। इसी प्रकार पार्लमेण्ट को विभागों की शासन सम्बन्धी आवश्यकता और समस्याओं से अवगत कराते हैं। मन्त्रियों को पूरे विभाग तथा सरकार के विभिन्न विभागों की दृष्टि से काम करना पड़ता है। युद्धमन्त्री को केवल सैनिक दृष्टिकोण से ही कार्य करने की आवश्यकता नहीं होती। इस प्रकार का विशाल और उदार दृष्टिकोण शायद मन्त्रियों का कभी न होता यदि वे किसी विभाग में पचीस या तीस वर्ष काम करने के बाद उस विभाग के अध्यक्ष बनाये गये होते। विभागों के विशेषज्ञों का दृष्टिकोण केवल विभागीय होता है और इसलिये संकीर्ण होता है।

अच्छे अच्छे विद्वानों का मत है कि साधारण सिद्धान्तों के आधार पर यह आवश्यक है कि विशेषज्ञों के कार्यों पर साधारण व्यक्तियों के द्वारा नियन्त्रण होना चाहिये।

राज्य विज्ञान का यह एक स्वीकृत सिद्धान्त है कि विशेषज्ञों का कार्य साधारण जन के द्वारा पर्यवेक्षित होना चाहिये। जब विशेषज्ञों का कार्य किसी विशेषज्ञ के द्वारा निरीक्षण होगा तो यह निश्चय है कि आपस में भेद होगा। विशेषज्ञों का ऐसा स्वभाव होता है कि वे आपस में एकमत के नहीं हो सकते।[1]

विशेषज्ञों को अध्यक्ष बनाने की उपयुक्तता

उनकी मनोवृत्ति नई भावनाओं को ग्राह्य करने की नहीं होती। वे अपनी पुरानी चीज़ को लेकर चिपके रहना चाहते हैं। अपने ढंग को छोड़ कर कुछ नये ढंग के अपनाने में उन्हें तकलीफ भी होती है। वे अपनी पुरानी आदतों को छोड़ना नहीं चाहते। जिन प्रणालियों से कार्य करने की उनकी आदत होती है,

1. Munro—" It is in the nature of the experts to disagree"

उनमें तनिक भी परिवर्तन के पक्षपाती नहीं होते। ग्लैडस्टोन ने एक बार कहा था कि मुझे यह याद नहीं है कि कभी ऐसा भी अवसर आया या नहीं जब सिविल सरविस (लोक सेवा) के विशेषज्ञों ने प्रशासकीय सुधारों के लिये उपस्थित नये सुझावों का विरोध न किया हो। व्यापार मन्त्री को व्यापारी या स्वास्थ्य मन्त्री को डाक्टर होना चाहिये जैसी बात तो बिलकुल गलत है। इसके यह माने हैं कि मन्त्री को कौन-सा कार्य करना है इसकी जानकारी ही नहीं है। चान्सलर-आफ-दि-एक्सचेकर इंगलैण्ड के बैंक वालों का प्रतिनिधित्व नहीं करता बल्कि वह इंगलैण्ड की सारी जनता के हित का ही दृष्टिकोण रखता है। किसी विभाग के अध्यक्ष का यह प्रधान गुण होना चाहिये कि वह सारी जनता के हित की बात सोचे और उसे पूरा करने के लिये सचेष्ट रहे। उसका कार्य किसी वर्गविशेष के स्वार्थ या हित की रक्षा नहीं है। विभागों के विशेषज्ञों में इस तरह का उदार दृष्टि-कोण होना कठिन है।

अंग्रेज राजनैतिक अध्यक्ष के सिद्धान्त में विश्वास करते हैं। प्रत्येक विभाग का अध्यक्ष मन्त्री होता है। वह अपने पद पर तबतक बना रहता है जबतक मन्त्रिमण्डल पदत्याग नहीं करता। कैबिनेट के पद त्याग के बाद सभी राजनीतिक नियुक्तियाँ समाप्त हो जाती हैं। अर्थात् विभागीय अध्यक्ष और प्रत्येक विभाग के पार्लमेण्टरी अण्डर सेक्रेटरी मन्त्रिमण्डल के साथ हट जाते हैं। इंगलैण्ड

इंगलैण्ड में राजनीतिक अध्यक्ष का सिद्धान्त

इसी सिद्धान्त को मानता है। सरकार के सभी विभागों के प्रधान राजनीतिक व्यक्ति ही होते हैं। राजनीतिक व्यक्ति अपने विभाग के कार्यों के लिये पार्लमेण्ट के प्रति उत्तरदायी हैं। इसीसे इंगलैण्ड की सरकार को पार्लमेण्टरी सरकार कहते हैं। कैबिनेट के पदत्याग के साथ केवल विभागों के अध्यक्ष तथा अण्डर सेक्रेटरी ही पदत्याग करते हैं। विभागों के अन्य कर्मचारी स्थायी होते हैं। मन्त्रियों के आने और जाने से इनका कोई मतलब नहीं होता।

मन्त्रियों का अधीनस्थ कर्मचारियों के ऊपर निर्भरता

स्थायी कर्मचारियों को अपने विभाग का पूरा अनुभव प्राप्त रहता है। अपने जीवन के अधिक समय को उस विभाग की सेवा में व्यतीत करने से उस विभाग की समस्याओं तथा कार्य प्रणाली से पूरी जानकारी हो जाती है। उनका मस्तिष्क विभाग की समस्याओं के लिये [illegible] है। मन्त्रियों की दुर्बलता और [illegible] से [illegible] रहते हैं। मन्त्री के सुझाव के अनुसार उनके [illegible]

नज़ीर तथा नवीनताएँ प्रस्तुत रहती हैं। मन्त्री को भी छोटी छोटी बातों तथा दिन प्रति दिन के शासन में उसे अपने अधीनस्थ कर्मचारियों की बातें माननी होंगी और केवल अपना हस्ताक्षर करके कार्य को आगे बढ़ाना होगा। मन्त्रियों के पास आफिस की फाइलों को विस्तार से देखने के लिये न समय होता है और न शक्ति होती है। विभागों के विस्तृत कागजों को पढ़ना तथा छोटी-छोटी बातों पर समय देने का मतलब तो जनता से सम्पर्क बनाने के लिये जो समय रहता है, उसे समाप्त कर देना है।

अराजनीतिक अधीनस्थ कर्मचारी

अधीनस्थ कर्मचारी स्थायी सिविल सरविस के अङ्ग हैं। ये गैर-राजनीतिक हैं। इस कारण कैबिनेट के पदत्याग के बाद इनका पदत्याग नहीं होता। यदि साधारण सभा को किसी विभाग के किसी कर्मचारी के विरुद्ध कुछ अभियोग या आरोप हो तो उस विभाग के मन्त्री का ही ध्यान आकर्षित किया जाता है और उसे ही उत्तरदायी ठहराया जाता है। उसी प्रकार यदि किसी विभाग के कार्यों की प्रशंसा होगी तो वह भी उस विभाग के मन्त्री को ही मिलेगी। जहाँ तक उत्तरदायित्व का प्रश्न है वह मन्त्री का है। इंगलैण्ड की शासन प्रणाली में 'राजनीतिक' तथा 'स्थायी' कर्मचारियों में भेद है। "राजनीतिक कर्मचारी के द्वारा शासन में लोकतान्त्रिक भावना का समावेश होता है और स्थायी कर्मचारी के द्वारा नौकरशाही। दोनों की आवश्यकता है—एक के द्वारा शासन को जनप्रिय बनाया जाता है और दूसरे के द्वारा शासन को कार्य-कुशलता मिलती है। शासन की कसौटी इन दोनों गुणों के सफलतापूर्वक सम्मिश्रण में है।[1]"

स्थायी कर्मचारी राजनीति में भाग नहीं लेते। यदि कोई कर्मचारी राजनीति में भाग लेना चाहता है या पार्लमेण्ट का उम्मीदवार होना चाहता है तो उसे पहले अपने पद को रिक्त करना होगा। स्थायी और शासकीय कर्मचारियों की नियुक्ति होती है। योग्यता के कारण ही एक पद से दूसरे बड़े पद पर बढ़ते जाते हैं। सार्वजनिक शासन ही उनका जीवन कार्य होता है। कैबिनेट और पार्लमेण्ट के आने और जाने से उनका कोई सम्बन्ध नहीं रहता। ये अपने पद पर स्थायी रूप से बने रहते हैं। विभागों के स्थायी सचिव से लेकर टाइप करने वाले छोटे

1. Munro, Goverments of Europe (3rd. ed,) 117.

छोटे क्लर्क तक इसमें सम्मिलित हैं । इनमें पुरुष और स्त्रियाँ दोनों हैं । कर वसूल करना, लेखा रखना, रिपोर्ट तैयार करना, रेकार्ड सुरक्षित रखना, कानूनों को कार्यान्वित करना, सार्वजनिक संस्थाओं को चलाना तथा निश्चित नीति या नियमों के अनुसार कार्य करना इनका प्रधान का' है । शासन रूपी शरीर के लिए ये ही रीढ़, हड्डियां तथा विभिन्न नसों के रूप में इसे स्वरूप प्रदान करते हैं । यही ग्रेट ब्रिटेन की सिविल सरविस है । इसमें प्रवेश परीक्षा के द्वारा होता है और योग्यता के आधार पर इन्हें पद वृद्धि मिलती है ।

क्या मन्त्रिगण अपने अधीनस्थ कर्मचारियों से नियन्त्रित होते हैं ?

एक आलोचक ने कहा है कि पार्लमेण्ट मन्त्रियों के हाथ की कठपुतली है और मन्त्रिगण स्थायी पदाधिकारियों के हाथ की कठपुतली हैं । तीनों का यह सम्बन्ध बहुत ही गलत अर्थ में कहा गया है । ब्रिटिश प्रणाली की विशेषता यह है कि ब्रिटिश शासन पद्धति में साधारणजन को नेतृत्व प्राप्त है और विशेषज्ञों को शक्ति । प्रोफेसर मुनरो ने लिखा है कि जब तक ब्रिटेन की सरकार का संचालन व्यक्तियों के द्वारा होगा तब तक ऐसी ही परिस्थिति होगी । परराष्ट्र विभाग, गृह विभाग, औपनिवेशिक विभाग, राजस्व विभाग तथा अन्य विशेष ज्ञान से सम्बन्ध रखने वाले विभागों में विस्तार पूर्ण जानकारी की आवश्यकता होती है । सविस्तार विवरणों की प्राप्ति के लिये अधीनस्थ कर्मचारियों के ऊपर निर्भर करना ही होगा और इन कार्यों में इनके ऊपर विश्वास भी करना पड़ेगा । विस्तारपूर्ण विवरणों के तैयार करने की विधि, समय, ढंग और साधन प्रथाओं या परम्पराओं का निर्माण करते हैं और ये परम्पराएं साधारण नीति या सिद्धान्त के रूप में परिणत हो जाती हैं । स्थायी पदाधिकारियों को राज्य के संचालन में कोई अधिकार प्राप्त नहीं है पर वास्तव में उनका कार्य और हिस्सा बड़ा ही महत्वपूर्ण है । मन्त्रियों को अपने अधीनस्थ कर्मचारियों के ऊपर अनेक तरह की जानकारियों के लिये निर्भर रहना पड़ता है । मन्त्रियों को आफिस की पुरानी फाइलों को देखने तथा पुराने प्रचलित नियम के जानने के लिये समय नहीं रहता । अतः उनसे हर मौके पर राय लेना और स्वीकार करना आवश्यक हो जाता है । स्थायी कर्मचारी भी अपने अनुभव तथा [illegible] को [illegible] हुए अपने अध्यक्षों को सुझाव, तर्क और चेतावनी देते हैं ।[1] [illegible] ने [illegible]-

---

1. The permanent staff put forth their own suggestions, arguments and admonitions—Ogg and zink.

नवे सुझावों को मन्त्रिगण स्वीकार करते हैं और चिन्हित पक्तियों पर अपना हस्ताक्षर कर देते हैं।[1] यों तो कोई भी मन्त्री अपने अधीनस्थ कर्मचारियों द्वारा दिये गये सुझावोंके लिये प्रकट रूप में कृतज्ञता नहीं प्रकट करता। क्योंकि मन्त्रियों को ही साधारण सभा के प्रति किसी भी कार्य का उत्तरदायित्व ग्रहण करना पड़ता है। उत्तरदायित्व की दृष्टि से मन्त्री ही विभाग है। प्रायः बहुत से विधेयक जो विभिन्न मन्त्रियों के द्वारा पार्लमेण्टमें पुरस्थापित और परिवहन किये जाते हैं, वे सचमुच विभागों के विशेषज्ञों के द्वारा बनाये रहते हैं।

राज्य के कार्य-क्षेत्र की वृद्धि के साथ नये नये विभागों की वृद्धि हुई है। साथ ही कर्मचारियों की संख्या में विस्तार तथा उनके अधिकारों में भी वृद्धि हुई है। नये विभागों के लिये विशेष गुण और योग्यता वाले कर्मचारियों की आवश्यकता पड़ती है। इस प्रकार राज्य के कर्मचारियों की नियक्ति के लिये विशेष नियम बनाये गये हैं। अंग्रेजों को गर्व था कि उनके देश में 'कानून का शासन' है। कानून का अर्थ पार्लमेण्ट द्वारा पारित अथवा प्राचीन समय से प्रचलित लोक नियम से था। शासकों के द्वारा बनाये हुए नियम को कानून नहीं माना जाता था। परन्तु अब इंगलैण्ड में भी प्रशासकीय नियमों की भरमार है।

प्रशासकीय नियमों का विकास

प्राचीन समय में कानून बनाने का अधिकार राजा को था। परन्तु धीरे धीरे कामन्स सभा ने राजा के पास आवेदन के रूपमें जनता की माँगों को स्वीकार करने के लिये भेजना शुरू किया। राजा भी द्रव्य की आवश्यकता के कारण कामन्स सभा की माँगों को स्वीकार कर लेता था। यह प्रथा अन्त में कामन्स सभा के कानून-निर्माण के अधिकार के रूप में परिणत हो गई। ब्रिटिश संविधानिक इतिहास राज्याधिपति के अधिकारों के स्थानान्तरण का इतिहास है। स्टुआर्ट काल में राजा और पार्लमेण्ट में कानून-निर्माण के अधिकारों के लिये संघर्ष हुआ। १६८९ में यह निश्चय हो गया कि कानून-निर्माण का कार्य पार्लमेण्ट का ही है।

परन्तु कुछ दिनों के बाद पार्लमेण्ट के लिये यह आवश्यक ही नहीं वरन् सुविधा की दृष्टि से वांछनीय हो गया कि नियम-निर्माण के कुछ अधिकार 'क्राउन' को दिये जायँ। रक्तहीन क्रांति के बाद से ही पार्लमेण्टरी विधान के अन्तर्गत दिये हुए अधिकारों के आधार पर सकौंसिल आदेश निकलने लगे।

---

1. Ramsay Muir, How Britain is Governed, (349 ed), 56.

इस प्रकार सकौंसिल आदेश दो तरह के होने लगे—(१) प्रेरोगेटिव आदेश (२) स्टैटुटरी आदेश। १८ वीं और १९ वीं सदी में पार्लमेण्ट बहुत कम अवसर पर 'क्राउन' को नियम बनाने के लिये अधिकार देती थी। उस समय अभी पार्लमेण्ट के पास पर्याप्त समय था और राज्य के कार्य-क्षेत्रों में अत्यधिक वृद्धि नहीं हुई थी। फिर भी गरीबों की सहायता, जन-स्वास्थ्य, कारखानों का निरीक्षण, यातायात तथा शिक्षा ये सब ऐसे विषय थे जिन पर सरकार का नियन्त्रण प्रारम्भ हो गया था। इन विषयों पर नियम बनाने का अधिकार पार्लमेण्ट ने 'क्राउन' को दिया। इस तरह के नियमों की इतनी प्रचुरता हो गई थी कि इसके लिये १८९३ में पार्लमेण्टने नियम-निर्माण सम्बन्धी प्रक्रिया के सम्बन्ध में एक कानून बनाया। इसके बाद प्रशासकीय नियमों के बनाने का अधिकार बराबर बढ़ता ही गया। १९१९ में पार्लमेण्ट द्वारा पारित १०२ कानूनोंमें साठ पर प्रशासकीय नियम बनाने का अधिकार दिया गया।

प्रथम महायुद्ध के बाद से प्रशासकीय नियमों का प्रचलन तो बहुत अधिक हो गया है। विशेषकर जन-कल्याण विषयों पर विशेष जानकारी की आवश्यकता होती है और पार्लमेण्टके साधारण सदस्यों की बात क्या, बड़े-बड़े धुरन्धर सदस्य या मन्त्रियों को भी जानकारी नहीं होती। विशेषज्ञों के द्वारा तैयार विधेयकों का प्रारूप सभा में पुरस्थापित होता है और पार्लमेण्ट बिना जाने मन्त्रियों के समर्थन के कारण उस पर स्वीकृति की छाप देती है। प्रशासकीय नियमों में सकौंसिल आदेश ही नहीं बल्कि अब तो विभिन्न तरह के बोर्डों, कारपोरेशन तथा प्रशासकीय विभाग भी नियम या आदेश बनाते हैं। पार्लमेण्ट प्रशासकीय नियमों के बनाने तथा उनमें आवश्यकतानुसार संशोधन का भी अधिकार मन्त्रियों अथवा प्रशासकीय अधिकारियों को दे रही है। ब्रिटेन में प्रशासकीय नियमों के निर्माण के लिये कोई संविधानिक प्रतिरोध नहीं है।

प्रशासकीय नियम बनाने के अधिकार दिये जाने के अनेक कारण हैं। आज के युग में नियम-निर्माण का कार्य केवल व्यवस्थापक मण्डल के एकाधिकार-क्षेत्र में होना, मुश्किल है। दुनियां की कोई भी व्यवस्थापक सभा दिन प्रति-दिन के शासन सम्बन्धी प्रश्नों को सुलझाने का दावा नहीं कर सकती। आधुनिक समय के जटिल एवं विशेष ढंग की जानकारी के लिये साधारण व्यवस्थापक सदस्य अपर्याप्त ही नहीं बल्कि अयोग्य हैं। जन-कल्याण सम्बन्धी विषयों का ज्ञान शासकों तथा विशेषज्ञों को होता है। उन्हें विभिन्न विषयों का वैज्ञानिक ज्ञान प्राप्त है। यही नहीं बल्कि एक व्यक्ति एक ही विषय का विशेषज्ञ हो सकता है। इसी

जहाज सम्बन्धी ज्ञान जिस इंजीनियर को होगा, वह किसी रसायन-तत्व की जानकारी नहीं रखेगा। मेडिकल विभाग का ज्ञान रखने वाला भू-गर्भ सम्बन्धी तत्वों से अनभिज्ञ होगा। ऐसी अवस्था में साधारण व्यवस्थापक जो शायद किसी मजदूर संघ का मन्त्री रहा हो या काउण्टी अदालत का एक वकील रहा हो, विशेष विषयों की जानकारी क्या रख सकता है? इन्हीं परिस्थितियों से बाध्य होकर पार्लमेण्ट इन टेकनिकल विषयों पर एक साधारण कानून बना देती है और प्रशासकों को यह अधिकार दे देती है कि आवश्यकतानुसार वे नियम बना कर विभाग का कार्य चलता करें। पार्लमेण्ट की बैठकें बराबर वर्ष पर्यन्त प्रतिदिन नहीं होतीं। लगातार दो या तीन मास तक अधिवेशन चलने के बाद पार्लमेण्ट का अधिवेशन विसर्जित हो जाता है। फिर एक या दो मास के बाद दूसरा अधिवेशन प्रारम्भ होता है ऐसी अवस्था में पार्लमेण्ट के अधिवेशनों के अन्तरिम समय में जब बैठकें नहीं होतीं तब शासन की आवश्यकताओं की पूर्ति कैसे होगी? इसलिये यह आवश्यक ही है कि शासन के लिये उत्तरदायी प्रशासकों को आवश्यक नियम-निर्माण का अधिकार दिया जाय। प्रशासकीय नियमों के निर्माण का अधिकार आवश्यक रूप में पार्लमेण्टरी कानून के अन्तर्गत ही होना चाहिये। अर्थात् पार्लमेण्ट की इच्छा के विपरीत नियम नहीं बनाना चाहिये।

प्रशासकीय नियमों का क्षेत्र इतना विस्तृत हो गया है कि इसके प्रति लोगों के मन में आशंकाएँ उठ रही हैं और इस पद्धति की आलोचनाएँ भी हो रही हैं।

प्रशासकीय नियम-निर्माण के अधिकार की प्रतिक्रिया

पार्लमेण्ट धीरे धीरे "क्राउन" को कानूनों के द्वारा अनेक अधिकार दे रही है जिन अधिकारों को कभी पार्लमेण्ट ने स्वयं 'क्राउन' से लिया था। इस प्रकार पार्लमेण्ट अपना अधिकार और कार्य शासकों को दे रही है। 'क्राउन' को अधिकार दिलाने का अधिक श्रेय मन्त्रियों को ही है। वे ही अधिक और महत्वपूर्ण विधेयकों को पार्लमेण्ट में पुरस्थापित करते हैं और यह चाहते हैं कि पार्लमेण्ट से स्वतन्त्र, बिना किसी अवरोध या नियन्त्रणके शासकीय विभागों को नियम-निर्माण का अधिकार मिले। सरकारी विधेयकोंमें इस ढंग से धाराएँ समावेश कर दी जाती हैं कि पार्लमेण्ट के सदस्य समझ ही नहीं पाते कि पार्लमेण्ट के अधिकारों पर किस तरह उन्हीं के नेता जो मन्त्रिमण्डलमें हैं, कुठाराघात कर रहे हैं। बहुत कम सदस्य समझ पाते हैं कि प्रशासकीय नियम-निर्माण का अधिकार किस हद तक बढ़ गया है।

फिर भी यह स्मरण रखने की बात है कि शासकों को नियम-निर्माण के अधिकार देने के बाद भी पार्लमेण्ट अन्तिम और सर्वोच्च अधिकारी है। पार्लमेण्ट के अधिकारों या उसकी इच्छा के विरुद्ध सकौंसिल राजा या कोई भी शासकीय विभाग मौलिक और स्वतन्त्र नियम-निर्माण के अधिकारों का प्रयोग नहीं कर सकता। प्रिवी काउन्सिल की न्याय समिति ने यह निर्णय किया है कि सभी नियम उन पारित विधानों से यथार्थता प्राप्त करते हैं जिनसे निर्माण की शक्ति प्राप्त हुई है न कि शासकीय वर्ग से जो उन नियमों को बनाते हैं।

१९४६ में एक कानून[1] पास हुआ जिसके आधार पर प्रशासकीय नियम कामन्स सभा के अवलोकनार्थ भेज दिये जाते हैं। सभामें भेजनेके चालीस दिनों के बाद ही ये नियम लागू हो सकते हैं। १९४४ से एक प्रवर समिति सभाके निरीक्षण के लिये आये हुए प्रशासकीय नियमों का परीक्षण करती है तथा उस पर अपना विचार सभा की स्वीकृति के लिये देती है। 'अस्थायी आदेश'[2] तभी स्थायी होते हैं जब पार्लमेण्ट के दोनों सदन एक प्रस्ताव के द्वारा उन पर अपनी स्वीकृति दे देते हैं। परन्तु पार्लमेण्ट का यह नियन्त्रण केवल प्राविधिक है। फिर भी प्रतिबंध का यह अधिकार कभी प्रयोग में आ सकता है। प्रशासकीय आदेश और नियम न्यायालयों के निर्णयों से नियन्त्रित होते हैं। पार्लमेण्ट द्वारा पारित कोई कानून किसी भी ब्रिटिश न्यायालय से अवैध घोषित नहीं हो सकता। परन्तु प्रशासकीय नियम और सकौंसिल आदेश न्यायालय के द्वारा अवैध घोषित किये जा सकते हैं।

प्रशासकीय नियमों के विकास के साथ प्रशासकीय अभिन्याय का भी विकास हुआ है। शासन और न्याय सम्बन्धी कार्यों और क्षेत्रों का सूक्ष्म भेद बड़ा कठिन है। पूर्णरूप से कहना कि यहाँ अब न्याय का क्षेत्र *प्रशासकीय अभिन्याय*[3] प्रारम्भ होता है और शासन का क्षेत्र समाप्त होता है, कठिन ही नहीं बल्कि शासन और सुविधा की दृष्टि से जनहित के लिये हानिकर भी है। आधुनिक समय में ही अधिकार-विभाजन का सिद्धान्त प्रारम्भ हुआ है। इसके बहुत पूर्व शासकों तथा न्यायाधीशों के कार्यों में

---

1. Statutory Instrument Act of 1946.
2. Provisional orders.
3. Administrative Adjudication.

आज की तरह कार्यक्षेत्र का विभाजन नहीं था। शासक न्याय करते थे और न्यायाधीश शासन सम्बन्धी कार्य करते थे।[1]

परन्तु पूर्ण अधिकार विभाजन सम्भव नहीं है। बीसवीं सदी में समाज-कल्याण सम्बन्धी सरकारी कार्यों के लिये अनेक क़ानून पास हुए। शासकों को पार्लमेण्ट द्वारा स्वीकृत विधान के अन्तर्गत न्याय सम्बन्धी कार्य दिये गये। श्रमिकों के निवास सम्बन्धी अधिकारों के सम्बन्ध में स्वास्थ्य मन्त्रालय ही अपील के लिये अन्तिम अधिकारी है। साम्प्रदायिक स्कूलों के मैनेजरों तथा स्थानीय शिक्षण अधिकारियों के मतभेद का फैसला शिक्षा मन्त्रालय ही करता है। विभिन्न प्रकार की लाइसेन्सों की स्वीकृति के सम्बन्ध में अन्तिम निर्णय संवहन मन्त्रालय के आधीन है। नागरिकता सम्बन्धी प्रश्न के लिये गृह विभाग अन्तिम अदालत है। गृह विभाग की सिफारिश पर मृत्यु दण्ड भी 'क्राउन' के द्वारा माफ कर दिया जाता है। शायद ही कोई महत्वपूर्ण विभाग होगा जिससे न्यायिक अधिकार प्राप्त नहीं होगा। शासकीय विभागों का न्यायिक अधिकार पार्लमेण्ट के द्वारा पारित विधानों के आधार पर ही प्राप्त है।

प्रशासकीय नियम-निर्माण के विरोधी प्रशासकीय अभिन्याय के अधिक विरोधी हैं। अंग्रेज जाति कानून के शासन में विश्वास करनेवाली है। प्रत्येक ब्रिटिश नागरिक अपने अधिकार विषयक प्रश्न को उपयुक्त न्यायालय के द्वारा ही निर्णय कराना चाहता है। परन्तु जब वह किसी प्रशासकीय नियम को लोक नियम या नागरिक अधिकार के विरुद्ध या अपने हित के लिये हानिकर समझता है तो साथ ही वह अपने लिये न्यायालय का द्वार बन्द पाता है। उसे किसी उच्च अधिकारी या अर्द्ध-न्यायिक मण्डल के यहाँ निवेदन या अपील करने का अधिकार होता है। वहाँ की कार्यविधि दूसरे ढंग की होती है। अदालती प्रक्रिया के अनुसार प्रशासकीय अभिन्याय में प्रक्रिया नहीं होती। वहाँ उसे वैयक्तिक रूपमें उपस्थित होने की आवश्यकता नहीं। वकीलके मार्फत अपने मुकदमें की पैरवी कराने की आवश्यकता नहीं। किसी तरह की गवाही इत्यादि प्रबन्ध करने की जरूरत नहीं। प्रशासकीय न्यायालय में बहुत ही संक्षिप्त तरीके से कार्यवाही होती है। उसके विरुद्ध निर्णय होने पर अपील करने की कोई गुंजाइश नहीं होती। यदि कोई अपील भी हो सकती है तो किसी उच्चतर प्रशासकीय अधिकारी के यहाँ ही

1. Administrators judged and judges administered, Ogg and zink, page 13.

होगी। विरोधियों का विश्वास है कि इस तरह की न्याय विधि ऐतिहासिक तथा मूलभूत अंग्रेजी सिद्धान्तों के विरुद्ध है। प्रशासकीय अभिन्याय से नौकरशाही का प्रभुत्व न्यायिक क्षेत्र में बढ़ता जा रहा है।

विरोधियों के प्रत्युत्तर में आग तथा जिक ने निम्नलिखित तर्क उपस्थित किया है—

(१) शासन और न्याय का कार्य और क्षेत्र कुछ हदतक सम्मिलित है।

(२) गत पचास वर्षों में सामाजिक विकास के कानूनों के कारण प्रशासकीय अधिकारियों को न्यायिक कार्य देना आवश्यक और अनिवार्य हो गया है।

(३) इस प्रकार के अधिकारों के प्रयोग से प्रशासकीय अधिकारियों ने सामाजिक कल्याण का जो कार्य किया है, वह आजकल की बनी हुई अदालतों से नहीं हो सकता।

(४) प्रशासकीय न्यायालयों में साधारण न्यायालयों की अपेक्षा सरलता पूर्वक मुकदमों की सुनवाई होती है। इसकी कार्यविधि सरल है। खर्च भी कम पड़ता है और काम जल्दी होता है।

सलाह कारिणी एजेन्सियों का प्रयोग

ब्रिटेनमें बहुत पहले से ही यह प्रथा रही है कि सरकारी विभागों में परामर्श, अन्वेषण तथा सूचना (जानकारी) के लिये गैर-सरकारी व्यक्तियों को सम्मिलित किया जाता है। किसी भी प्रश्न पर शाही आयोग[1] की नियुक्ति हो सकती है और प्रायः होती है। आयोग निर्धारित विषय की छानबीन करके अपना रिपोर्ट सरकार को भेज देता है। इसके बाद उसका कार्य समाप्त हो जाता है। सरकार ऐसे रिपोर्टों पर विचार और नये सुझावों के अनुसार कार्य करने का निश्चय करती है। पुनः कुछ विशेषज्ञों की भी नियुक्ति होती है जो राजकीय विभागों को उपयुक्त विषयों पर परामर्श देते हैं। विशेषज्ञों की समिति कुछ समय के लिये नियुक्त होती है। समिति में मन्त्रिमण्डल के भी सदस्य रखे जाते हैं। साम्राज्य रक्षा समिति की नियुक्ति १९०४ में हुई थी। इसमें कैबिनेट के सदस्य, कुछ गैर-सरकारी सदस्य तथा सैनिक विभाग के सदस्य रहते हैं। यह समिति राष्ट्रीय और साम्राज्य सम्बन्धी रक्षा के सभी प्रश्नों पर विचार-विमर्श करके एक निश्चित सुझाव सरकार के लिये प्रस्तुत करती है। इसी प्रकार आर्थिक

1—Royal Commission.

परामर्शदातृ काउन्सिल व्यापारिक, व्यावसायिक तथा आर्थिक समस्याओं पर सरकार के विचारार्थ अपने विवरण तैयार करती है।

प्रमुख विभागों के साथ सलाहकारिणी समितियों की नियुक्ति एक आवश्यक सी चीज़ हो गई है। शिक्षा बोर्ड, व्यापार बोर्ड[1], राष्ट्रीय इन्श्योरेन्स कमेटी, संवहन, स्वास्थ्य, कृषि तथा मत्स्य विभाग की अपनी अपनी समितियाँ हैं।

इंगलैण्ड में स्थायी कर्मचारियों की भरती के लिये प्रतियोगिता परीक्षा का आरम्भ उन्नीसवीं सदी के मध्य में हुआ। इसके पूर्व छोटे से लेकर बड़े ओहदों तक नियुक्तियाँ सिफारिश के द्वारा होती थीं। अधिकतर रईसों और पार्लमेण्ट के प्रभावशाली सदस्यों के लड़के और सम्बन्धी सरकारी दफ्तरों में नियुक्त होते थे। अयोग्य होने पर भी दबाव और पहुँच के कारण अयोग्य लोग प्रवेश पा जाते थे।

स्थायी कर्मचारियों के लिए योग्यता का मापदण्ड

विभागों के योग्य और ईमानदार अधिकारी इस प्रकार की सिफारिशों और दबावों का विरोध करते थे। क्योंकि अयोग्य व्यक्तियों के प्रवेश से सरकारी यन्त्र की कुशलता समाप्त हो गई। कार्यों में एक ढीलापन आ गया। इधर इंगलैण्ड का साम्राज्य भी विस्तृत हो चला था। एक बड़े साम्राज्य के शासन-भार को सँभालने के लिये सचमुच योग्य और ईमानदार कर्मचारियों की आवश्यकता थी। ईस्ट इण्डिया कम्पनी के ऊपर धीरे-धीरे भारत जैसे विशाल देश का शासन-भार आ गया था। इसके लिये हजारों योग्य व्यक्तियों की आवश्यकता हुई। प्रारम्भ में जो लोग कम्पनी की नौकरी में आये उन लोगों ने काफी धन कमाया। कम्पनी के नौकरों की आमदनी का बुरा प्रभाव इंगलैण्ड में भी पड़ा। कम्पनी की नौकरी के लिये होड़ सी लग गई। हजारों आवेदन-पत्र कम्पनी के डाइरेक्टरों के पास आने लगे। तरह-तरह की सिफारिशें पहुँचाई जाती थीं। दबाव भी दिये जाते थे। अतः कुछ ऐसे लोग भी चुन लिये जाते थे जो बड़े ही अयोग्य होते थे। अन्त में कम्पनी के डाइरेक्टरों ने हेलीवरी में एक ट्रेनिंग स्कूल खोला जिसमें कुछ दिनों की ट्रेनिंग पाने के बाद ही लोग भारतवर्ष में सर्विस के योग्य समझे जाते थे। ट्रेनिंग में जाने वालों की भरमार होने लगी। ट्रेनिंग का स्टैण्डर्ड ऊँचा कर दिया गया और इस तरह कितने ही अयोग्य उम्मेदवार छाँट दिये जाने लगे। यह प्रयोग बड़ा ही सफल रहा। इंगलैण्ड के प्रतिभाशाली नवयुवक भारतवर्ष में नौकरी की आशा

1—Trade Boards Act of 1909

से भरती होने लगे। इंगलैण्ड में योग्य कर्मचारियों की कमी मालूम हुई। जनमत की आलोचना के कारण पार्लमेण्ट ने इसमें हस्तक्षेप किया। हेलीबरी स्कूल तोड़ दिया गया। एक निश्चित उम्र तक के लोगों को खुली प्रतियोगिता परीक्षा में बैठने का नियम कर दिया गया। यह कार्य १८५३ में हुआ। लार्ड मेकाले ने ही प्रतियोगिता परीक्षा की योजना को ब्रिटिश कैबिनेट के सामने रखा था। स्वतन्त्र प्रतियोगिता परीक्षा के कारण अप्रत्यक्ष तथा अवैध दबाव की प्रथा समाप्त हो गयी।

प्रतियोगिता परीक्षा के क्रम को इंगलैण्ड ने अपने देश के कर्मचारियों की भरती के लिये भी प्रारम्भ किया। अतः १८५५ में सिविल सर्विस के सम्बन्ध में सर्व प्रथम सकौंसिल आदेश जारी हुआ। तीन व्यक्तियों का लोक सेवा आयोग[1] नियुक्त हुआ। सभी विभागों के जुनियर पदों के लिये परीक्षा का प्रबन्ध करना ही इसका प्रमुख कार्य रखा गया। १८५९ में पार्लमेण्ट ने एक कानून पास किया जिसके द्वारा यह अनिवार्य हो गया कि अवकाश प्राप्त करने पर पेन्शन पाने का वही अधिकारी होगा, जिसकी नियुक्ति सिविल सर्विस कमीशन की सिफारिश पर हुई हो अथवा उनकी नियुक्ति के लिये आयोग ने प्रमाण-पत्र दिया हो।[2] इस विधान से कुछ लोग बरी कर दिये गये थे। १८७० के सकौंसिल आदेश के द्वारा निम्न कोटि तथा थोड़े सेशीर्षस्थ कर्मचारियों के अतिरिक्त सभी प्रशासकीय पदों के लिये प्रतियोगिता परीक्षा अनिवार्य कर दी गई।

प्रारम्भ में अनेक तरह की कठिनाइयाँ भी हुईं। लोगों ने आलोचनाएँ कीं। फिर भी कार्य कुशलता की दृष्टि से समय-समय पर त्रुटियों की छानबीन हुई। १८७५, १८८४–९०, १९१०–१४, १९१८ और १९२९–३१ में एक के बाद दूसरे आयोगों ने परीक्षा सम्बन्धी त्रुटियों और आवश्यकताओं पर विचार किया। इनके सुझावों के आधार पर सकौंसिल आदेश के द्वारा परीक्षा सम्बन्धी सुधार होते रहे।

कर्मचारियों की श्रेणी

स्थायी कर्मचारियों की चार श्रेणियाँ हैं। प्रथम श्रेणी में वे कर्मचारी हैं जो उच्चस्तर के हैं। २१ और २४ वर्ष की उम्र में इनकी भरती होती है। इस भेद में पहले सबसे छोटे पदों पर नियुक्त किये जाते हैं। वहीं से धीरे धीरे इनकी उन्नति होती है। अन्त में ये विभिन्न विभागों के शीर्षस्थ कर्मचारी हो जाते हैं। वास्तविक रूप में शासन संचालन का भार इन्हीं के ऊपर रहता है। ये ही स्थायी

1—Civil Service Commission.

2—Superannuation Act of 1951

अण्डर सेक्रेटरी, असिस्टैण्ट सेक्रेटरी, तथा डिपुटी सेक्रेटरी तक हो जाते हैं। सरकारी विभागों के ये मस्तिष्क समझे जाते हैं।[1] इसमें प्रतियोगिता परीक्षा से ही लोग भरती होते हैं। विश्वविद्यालयों के स्नातक जो "आनर्स" पास होते हैं या जो विश्वविद्यालयों की परीक्षाओं में प्रथम या द्वितीय आते हैं, वैसे ही लोग प्रतियोगिता परीक्षा में सफल होते हैं। इस वर्ग को प्रशासकीय श्रेणी' कहते हैं।[2] इनकी संख्या सारे देश में करीब करीब चार हजार के होगी। द्वितीय वर्ग के कर्मचारियों को "कार्यकारी श्रेणी" कहा जाता है।[3] १९४८ में इनकी संख्या करीब २२००० थी। हायर सेकेण्डरी परीक्षा पास करने पर इस श्रेणी के पदों के लिये लोग १८ या १९ वर्ष की उम्र में प्रतियोगिता परीक्षा में बैठते हैं। तीसरा वर्ग क्लर्क लोगों का है। ये पुराने नियमों के अनुसार दूसरे वर्ग के निम्न (लोअर ग्रेड) स्तर के कर्मचारी माने जाते थे। सेकेण्डरी स्कूल के इण्टर स्तर के लड़के या लड़कियां १६ या १७ वर्ष की उम्र में प्रतियोगिता परीक्षा में इस श्रेणी की नौकरी के लिये बैठती हैं। १९४८ में इस श्रेणी में काम करनेवालों की संख्या लगभग १२४,००० थी। सभी विभागों में इस तरह के क्लर्क हैं। इनमें भी कुछ हायर ग्रेड के लोग रखे जाते हैं। हायर ग्रेड के क्लर्क अनुभव के आधार पर पदोन्नति के द्वारा नियुक्त होते हैं। इनके नीचे चौथा वर्ग क्लर्क असिसटैण्टों का है। इन्हें लेखक-सहायक[5] भी कहा जाता है।

लोक सेवा आयोग को अंग्रेजी में "सिविल सरविस कमीसन" कहते हैं। इसमें तीन व्यक्ति होते हैं। इनकी नियुक्ति राजस्व विभाग के परामर्श से 'क्राउन' के नाम पर सकौंसिल आदेश के द्वारा होती है। व्यवहार में नियुक्ति कैबिनेट की इच्छा पर निर्भर है। आयुक्त राज्याधिपति के प्रसाद पर्यन्त पदासीन रहते हैं। अर्थात् लोक सेवा के नियमों के अन्तर्गत अवकाश ग्रहण के समय पदरिक्त करते हैं। आयोग के मुख्य कार्य निम्नलिखित हैं:—

लोक सेवा आयोग

(१) लोग सेवा विभागों की स्थायी या अस्थायी सभी नियुक्तियों के लिये योग्यता सम्बन्धी नियमों की स्वीकृति प्रदान करना।

1—"The brain of the service."
2—Administrative class.
3. The Executive Class. 4. The Clerical class.
5. Writing assistants,

(२) विभिन्न सेवा विभागों में उम्मीदवारों की प्रवेश-विधि के लिये नियम बनाना तथा आयोग के द्वारा योग्यता के प्रमाण-पत्रों के देने की शर्तों को निश्चत करना।

(३) प्रवेशार्थियों को योग्यता के प्रमाणपत्र देने के बाद सभी नियुक्तियों और पदोन्नति की अधिक सूचना लण्डन गज़ट (राजकीय सूचना-पत्र) में प्रकाशित करना।

लोक सेवा आयोग का मुख्य कार्य परीक्षा तथा योग्यता के प्रमाण-पत्र देने का है। वास्तविक नियुक्ति विभिन्न विभागों के द्वारा राजस्व विभाग की सहमति से होती है।

राजस्व विभाग (ट्रेजरी)

१९२० के सकौंसिल आदेश के द्वारा राजस्व विभाग को लोक सेवा के सभी कर्मचारियों के सम्बन्ध में नियम बनाने का अधिकार है। कर्मचारियों का श्रेणी विभाजन, वेतन क्रम, सेवा की शर्तें तथा व्यवहार सम्बन्धी सभी नियमों का निर्माण राजस्व विभाग करता है। क्योंकि राज्य के सारे परिव्यय का नियन्त्रण इसी विभाग के अधिकार में है। प्रत्येक विभाग में लोक सेवकों की संख्या, ग्रेड, वेतन क्रम, वर्ग, कार्य कुशलता की कसौटी, पदोन्नति, पेन्शन इत्यादि के नियम राजस्व विभाग ही निर्माण करता है। लोक सेवा आयोग के द्वारा निर्मित परीक्षा सम्बन्धी नियम, समय, परीक्षा का स्थान तथा अन्य आवश्यक नियम जब तक राजस्व विभाग की स्वीकृति नहीं मिल जाती तब तक कार्य रूप में परिणत नहीं होते। इस प्रकार सचमुच राजस्व विभाग ही सिविल सर्विस का कार्य पाता है।[1] १९१९ से राजस्व विभाग ने इन कार्यों के लिये अपने विभाग के अन्तर्गत एक व्यवस्था-विभाग[2] का निर्माण किया है जो सिविल-सर्विस सम्बन्धी कार्यों को करता है। प्रत्येक बड़े मन्त्रालय में भी एक व्यवस्था उपविभाग स्थापित है जो अपने विभाग की नियुक्तियों तथा तत्सम्बन्धी कार्यों को करता है। 'ट्रेजरी' का स्थायी सेक्रेटरी "सिविल सर्विस का प्रधान" कहा जाता है।

सभी विभागों के लिये एक ही ढंग की परीक्षा नहीं है। 'ट्रेजरी' के प्रमुख कर्मचारियों के लिये पृथक नियम बने हुए हैं। लोक-सेवकों के लिये [illegible]-

---

1. Treasury as "employer of the Civil service."
2. "Establishment department." 3. Public Corporations.

स्था है। प्रायः योग्यता की जांच लिखित परीक्षा या परीक्षक मण्डल से साक्षात्कार अथवा दोनों तरीकों के द्वारा की जाती है। साक्षात्कार से वैयक्तिक योग्यता की जानकारी तथा लिखित परीक्षा से ज्ञान का पता लग जाता है। परीक्षा में साधारणतः कालेज और विश्वविद्यालयों में पढाये जानेवाले विषय रखे जाते हैं। सभी विभागों की परीक्षा में एक ही तरह के विषय होते हैं। इतिहास, गणित, अर्थशास्त्र, राजनीति, भौतिक विज्ञान, रसायन शास्त्र, दर्शन शास्त्र, तथा अन्य ऐसे ही विषय जो टेकनिकल नहीं हैं। लिखित पत्रों के परीक्षक विश्वविद्यालयों के अध्यापक ही होते हैं। परीक्षा फल तैयार हो जाने पर योग्यता के क्रम से सूची प्रकाशित हो जाती है। जिन विभागों में जगहें खाली रहती हैं, उनमें योग्यता के क्रम से नियुक्तियां होती हैं। अर्थात् रिक्त पदों के अनुसार योग्यता क्रम से लोग लिये जाते हैं।

परीक्षा का स्वरूप

बड़े ग्रेड के पदाधिकारियों के लिये थोड़ी ट्रेनिंग दी जाती है। कुछ समय तक नये लोग पुराने पदाधिकारियों के अन्तर्गत रखे जाते हैं। छोटे ग्रेड के लोगों के लिये भी थोड़ी प्रारम्भिक ट्रेनिंग होती है।

पदोन्नति लोक सेवा में ज्येष्ठता[1] के आधार पर दी जाती है। परन्तु यही निश्चित नियम नहीं है। कभी कभी पदोंन्नति की दृष्टि से प्रतियोगिता परीक्षा भी होती है। यह तरीका सदैव अच्छा फल नहीं देता। परीक्षा के द्वारा योग्यतम व्यक्ति ही नहीं चुना जाता। इसलिये इंगलैण्ड में अब अनेक विभागों के लिये पदोन्नति बोर्ड बन गया है। जिसमें विभागों के प्रमुख पदाधिकारी भी रहते हैं।

स्थायी कर्मचारी अराजनीतिक पदाधिकारी माने जाते हैं। एकबार नियुक्ति हो जाने पर अपने पद पर तब तक आसीन रहते हैं जब तक उनकी मृत्यु न हो जाय, या पदत्याग न करें या अनाचार के कारण पदच्युत न किये जायं अथवा अवकाश ग्रहण की उम्र हो जाने से अवकाश ग्रहण न कर लें। कानून की दृष्टि से न्यायाधीशों तथा नियन्त्रक-महालेखा परीक्षक[2] को छोड़कर सभी सैनिक और असैनिक राजसेवक राजा के प्रसाद पर्यन्त पदासीन हैं। कोई भी पदाधिकारी कभी अपने पद से हटाया जा सकता है और उसकी कोई सुनवाई किसी अदालत में नहीं होगी। पर ऐसा नहीं होता। इमानदार और कर्तव्य-

---

1. Seniority in service.
2 Comptroller and Auditor General.

शील पदाधिकारी अपने पद से हटाया नहीं जाता। कोई भी मन्त्रिमण्डल राज्य के स्थायी कर्मचारियों को हटाने की बात नहीं सोचता।

निम्न ग्रेड में वेतन गैर-सरकारी नौकरियों की अपेक्षा अधिक है। परन्तु उच्च पदों के लिये पद की दृष्टि से वेतन पूरा नहीं है। बहुत थोड़े से उच्च पदाधिकारी १५०० पाउण्ड प्रतिवर्ष के हिसाब से वेतन पाते हैं। परन्तु सरकारी नौकरी के बहुत से लाभ भी हैं। पद स्थायी होता है। पद-वृद्धि का अवसर मिलता है। मान और मर्यादा मिलती है।

अवकाश ग्रहण करने पर कानून के अनुसार पेन्शन मिलती है। कुछ लोगों को अवकाश ग्रहण करने का भत्ता भी दिया जाता है। राजस्व विभाग के आयुक्त इनकी व्यवस्था करते हैं। अवकाश ग्रहण की उम्र साठ साल है। शारीरिक या मानसिक अयोग्यता के आधार पर मेडिकल प्रमाणपत्र देकर अवकाश ग्रहण की अवधि के पहले भी पद रिक्त किया जा सकता है। ६५ की उम्र पर अनिवार्य रूप से अवकाश ग्रहण करना पड़ता है।

सरकारी कर्मचारियों को संघ बनाने का अधिकार

व्यापार और व्यवसायों में श्रमिकों का संघटन १८२४ और २५ में ही मान लिया गया था। परन्तु सिविल सरविस वालों का संघटन बीसवीं सदी में ही स्वीकृत हुआ लोक सेवकों के सैकड़ों संघटन हैं। कितने राष्ट्रीय आधार पर संघटित हैं। यूनियन-आफ-पोस्ट-आफिस वर्कर्स में करीब १४७,००० सदस्य हैं। संघों को ट्रेड-यूनियनों के साथ सम्बन्ध जोड़ने का अधिकार है। १९२७ के ट्रेड डिसप्युट्स तथा ट्रेडयूनियन ऐक्ट के द्वारा सिविल सरविस वालों को किसी भी ट्रेड-यूनियनों के सदस्य होने से वंचित कर दिया। केवल सरकारी कर्मचारियों के संघ में ही सरकारी कर्मचारी सदस्य हो सकते थे। १९४६ में मजदूर सकार ने कानून बनाकर १९२७ के लगी रोक को समाप्त कर दिया। अब सिविल सरविस वाले किसी भी ट्रेड यूनियन में सम्मिलित हो सकते हैं।

राजस्वविभाग (ट्रेजरी)

राजस्व विभाग बहुत पुराना है और साथ ही बहुत महत्वपूर्ण है। पार्लमेण्ट और कैबिनेट के बाद राज्य में इसका स्थान है। राष्ट्र का सारा [illegible] के [illegible] होता है। देश का सम्पूर्ण व्यय और धन का [illegible] इस विभाग के पास रहता है और [illegible] पूरा नियन्त्रण है। इस विभाग के अनेक [illegible] हैं। ट्रेजरी का एक अधिकारी स्थायी सिविल सर्विस का [illegible] होता है।

सरकारी विधेयकों के प्रारूप तैयार करने के लिये इस विभाग में पार्लमेण्टरी सलाहकार होते हैं। इस विभाग का स्वयं अपना कोई प्रशासकीय कार्य नहीं है पर दूसरे सभी विभागों के व्यय के ऊपर इसका नियन्त्रण रहता है।

'ट्रेजरी' की उत्पति "एक्सचेकर" के विकास के साथ सम्बन्धित है। बारहवीं और तेरहवीं सदी में नार्मन-ऐञ्जेविन राजाओं के युग में लार्ड हाई ट्रेजर की नियुक्ति हुई। ट्यूडरों के समय में इस पदाधिकारी की शक्ति बहुत बढ़ गई थी। जेम्स प्रथम ने १६१२ में एक व्यक्ति की जगह एक बोर्ड बना दिया। इस बोर्ड के सदस्य लार्ड कमिश्नर कहे जाते थे। प्रथम लार्ड कमिश्नर को प्राथमिकता दी जाती थी। उस समय से ट्रेजरी का कार्य पांच व्यक्तियों के एक बोर्ड को ही सिपुर्द किया गया। लेकिन बाद में बोर्ड का कोई विशेष कार्य नहीं रहा। 'ट्रेजरी' का सारा कार्य चान्सलर-आफ-दि-एकचेकर के ऊपर आ गया। प्रथम लार्ड नाम का प्रधान होता है। इसलिये प्रथम लार्ड प्रधान मन्त्री रहता है। १९३७ के पार्लमेण्टरी कानून[1] से अब प्रधान मन्त्री और ट्रेजरी के प्रथम लार्ड का पद एक कर दिया गया। बोर्ड के अन्य तीन या अधिक जूनियर लार्डों के थोड़े से कार्य 'ट्रेजरी' के होते हैं पर अधिकतर ये "ट्रेजरी" के पार्लमेण्टरी सेक्रेटरी के असिसटेंएट के रूप में कार्य करते हैं। 'ट्रेजरी' का पालमेण्टरी सेक्रेटरी कामन्स सभा में सरकारी प्रधान सचेतक होता है। अतः जूनियर लार्ड लोग भी चेतकका कार्य संभालते हैं।

राजस्व विभाग का पूर्ण उत्तरदायित्व द्वितीय लार्ड पर होता है। उसे चान्सलर आफ-दि-एक्सचेकर कहते हैं। पूरे अर्थ में यही वित्तीय मन्त्री हैं। चान्सलर ही व्यय करनेवाले विभागों से उनके व्यय के विषय में विचार-विमर्श करता है। वार्षिक आय-व्ययक अनुमान-पत्र तैयार करने का उत्तरदायित्व चान्सलर पर ही है। यही पार्लमेण्ट में वार्षिक राजस्व विधेयक को पुरस्थापित तथा पारित होने तक परिवहन करता है। टकसालघर का यही अध्यक्ष है। सरकारी करों की वसूली का पर्यवेक्षण करता है। उसके कार्यों के स्वरूप से यह आवश्यक है कि वह कामन्स सभाका सदस्य हो।

चान्सलर-आफ-दि एक्सचेकर

१९१८ में नियुक्त एक कमेटी ने राजस्व विभाग का निम्नलिखित कार्य निश्चय किया था—(१) पार्लमेण्टरी नियन्त्रण के अन्तर्गत राजस्व विभाग को राजस्व की वसूली तथा करों की व्यवस्था और आरोपन का उत्तरदायित्व है।

---

1. The Ministers of the Crown Act, 1937.

(२) पार्लमेण्ट के लिये आय-व्यय्क अनुमानपत्र तैयार करने के कारण सरकारी परिव्यय को नियन्त्रित करता है।(३) लोक सेवा की दैनिक आवश्यकताओं की पूर्ति के लिये धन की व्यवस्था करता है। इसके लिये

राजस्व विभाग के कार्य

उसे ऋण लेने का अधिकार प्राप्त है। (४) राष्ट्रीय ऋण, करेन्सी और बैंकिंग के सम्बन्ध में प्रस्ताव और विधेयक तैयार करता है। (५) पबलिक लेखा (हिसाब किताब) रखने का नियम बनाता है।

पार्लमेण्ट के द्वारा स्वीकृत अनुदानों के बाद लेखा परीक्षा विभाग प्रत्येक विभागों के व्यय पर नियन्त्रण रखता है। प्रत्येक व्यय के लिये पार्लमेण्ट की स्वीकृति का होना आवश्यक रहता है।

करों की वसूली चार उपविभागों के द्वारा होती है। (१) इनलैण्ड-रेवेन्यू-बोर्ड (२) कसटम और एक्साइज बोर्ड (३) पोस्ट आफिस (४) [illegible] के आयुत गण। पोस्ट आफिस विभाग पोस्ट मास्टर जेनरल के आधीन होता है। वह स्वयं एक मन्त्री होता है। अन्य तीन विभाग आयुक्त बोर्डों के अधीन हैं। राज्य के सम्पूर्ण कर एक ही संचित निधि में रखे जाते हैं और वहीं से विभागों के व्यय के अनुसार दिया जाता है। कुछ ऐसे व्यय हैं जो प्रति वर्ष पार्लमेण्ट के द्वारा पारित नहीं होते-जैसे—सिविल लिस्ट, न्यायाधीशों का वेतन, तथा राष्ट्रीय ऋण पर सूद इत्यादि। ये सब संचित निधि पर भारित हैं।

रक्षा विभाग

(१) नौ सेना—ब्रिटेन एक सामुद्रिक शक्ति के रूप में प्राचीन समय से ही चला आ रहा है। इसलिये एक उच्च कर्मचारी नौ सेना के लिये नियुक्त होता था जिसे लार्ड-हाइ-ऐडमिरल कहते थे। बाद में लार्ड-हाइ-ऐडमिरल के कार्य को पूरा करने के लिये लार्ड आयुक्तों की नियुक्ति हुई। इस बोर्ड में तीन राजनीतिक और पांच विशेषज्ञ लार्ड रहते हैं। इसका प्रथम सिविलियन लार्ड होता है। प्रथम लार्ड सामुद्रिक विभाग का मन्त्री है।

(२) युद्ध विभाग—इस विभाग की स्थापना १९०४ में हुई। इसके [illegible] छः व्यक्तियों की सैनिक काउन्सिल है जो परामर्श देने का कार्य करती है। इसका प्रधान एक सेक्रेटरी आफ-स्टेट होता है।

(३) प्रथम महायुद्ध के समय में [illegible] हवाई यातायात के महत्व को देखकर हवाई [illegible] के कार्यों को एक [illegible] के आधीन कर दिया।

(४) रक्षा मन्त्रालय—द्वितीय महायुद्ध के समय रक्षा सम्बन्धी सभी विभागों के समन्वय करने की आवश्यकता हुई। चर्चिल प्रधानमन्त्री के साथ ही रक्षामन्त्री भी हुए। युद्ध समाप्त होने पर भी १९४६ में इनकी आवश्यकता समझी गई और स्थायी प्रबन्ध के रूप में रक्षामन्त्री की नियुक्ति हुई जो नौ सेना, युद्ध विभाग तथा हवाई मन्त्रालय के कार्यों को नियन्त्रित करता है।[1] नौसेना, युद्ध विभाग तथा हवाई मन्त्रालय अपना अपना विभागीय कार्य करता है। अब रक्षामन्त्री के आगे नौसेना, युद्ध विभाग और हवाई यातायात मन्त्रियोंको कैबिनेट में स्थान नहीं है। युद्ध विभाग का नाम अब सैनिक विभाग हो गया है।

(५) पूर्तिमन्त्री—द्वितीय महायुद्ध के अवसर पर युद्ध के लिये आवश्यक सामग्रियों के प्रबन्ध का उत्तरदायित्व पूर्तिमन्त्री के ऊपर था। कारखानों से तैयार माल तथा अन्य स्थानों से कच्चे माल को मंगाने तथा वितरण इत्यादि सभी का भार इसी मन्त्रालय पर था।

(६) पेन्शन मन्त्री—१९१६ में पेन्शन मन्त्रालय की स्थापना हुई। इस मन्त्रालय का कार्य सैनिक, नौसेना तथा हवाई सेना से अवकाश प्राप्त व्यक्तियों के पेन्शन का प्रबन्ध करना है। सिविल विभागों से पेन्शन प्राप्त व्यक्तियों का प्रबन्ध इस मन्त्रालय से नहीं होता।

विदेशीय तथा साम्राज्य सम्बन्धी कार्य

(१) परराष्ट्र विभाग—ब्रिटेन का परराष्ट्र विभाग राजस्व विभाग के बाद बड़े ही महत्व का स्थान है। द्वितीय महायुद्ध के पहले तो यह विभाग बहुत शक्तिशाली था। ब्रिटेन का साम्राज्य दुनियां में सभी जगह था। कौनसा अन्तर्राष्ट्रीय प्रश्न था जो बिना ब्रिटेन के सुलझाया जा सकता था? नई या पुरानी दुनियां या कोई भी महादेश क्यों न हो इसके विस्तृत उपनिवेश, डोमिनियन तथा विविध प्रकार के व्यावसायिक सम्बन्ध के कारण, दुनियां के कोने कोने में ब्रिटेन की पूछ थी। यूरोप में तो ब्रिटेन कई सदियों तक सन्तुलन स्थापित रखनेवाला राष्ट्र था। इसलिये इंगलैण्ड के परराष्ट्र मन्त्रालय का बहुत विस्तार और प्रभाव था। अब भी इंगलैण्ड की महत्ता कम नहीं है, यद्यपि अमेरिका और रूस के आगे इसका स्थान गौण है। परराष्ट्र मन्त्री बहुत ही अनुभवी और शक्तिशाली व्यक्ति होता

---

1. "The Minister of Defence is to be "in charge of the formulation and general application of a unified policy relating to the armed forces of the Crown as a whole and their requirements." His function is that of co-ordination", Ogg and zink.

था। अधिकतर लार्ड लोग ही परराष्ट्र मन्त्री होते थे। मजदूर सरकार के समय में यह धारणा बदल गई।

(२) उपनिवेश विभाग—ब्रिटेन के उपनिवेश दुनियां के सभी कोने में फैले हुए हैं। उनके ऊपर एक केन्द्रीय निरीक्षण की आवश्यकता रहती है। पहले तो डोमिनियनों का सम्बन्ध भी उपनिवेश विभाग से ही था। लेकिन १९२५ में डोमिनियनोंके लिये एक विभाग अलग खोला गया। १९३० में एक पृथक मन्त्री भी उसके लिये होने लगा।

(३) कामनवेल्थ सम्बन्ध विभाग—डोमिनियनों का सारा कार्य कामनवेल्थ विभाग के द्वारा होता है। डोमिनियन मन्त्रालय का ही नाम कामनवेल्थ सम्बन्ध विभाग है। प्रत्येक डोमिनियन का एक हाई कमिश्नर लन्दन में और इंगलैण्ड की तरफ से एक एक हाई कमिश्नर हर डोमिनियन में रहता है।

गृह विभाग—गृह विभाग का अध्यक्ष गृहमन्त्री होता है। इसका सम्बन्ध देश के भीतरी शासन से है। राजा के लिये आये हुए आवेदनों को स्वीकार करना, फैक्टरी कानूनों को कार्यान्वित करना, शहरों में म्युनिसिपल पुलिस का निरीक्षण, लण्डन में मेट्रोपालिटन पुलिस का प्रत्यक्ष नियन्त्रण, विदेशियों को नागरिकता के अधिकार देना तथा बन्दीगृहों की व्यवस्था आदि है। मतदाताओं का रजिस्टर तैयार कराना तथा पार्लमेण्टरी निर्वाचन का प्रबन्ध भी गृह विभाग का उत्तरदायित्व है। गृहमन्त्री 'क्राउन' को क्षमा प्रदान के लिये परामर्श देता है।

जन-कल्याण मन्त्रालय—(१) स्वास्थ्य मन्त्रालय—प्रथम महायुद्ध के समय युद्ध के लिये जवानों की भरती के समय जो मेडिकल परीक्षा हुई, उसने जनता की शारीरिक योग्यता के सम्बन्ध में चिन्तनीय परिस्थितियों का उद्घाटन हुआ। विशेषतः व्यवसायों में लगे हुए लोगों की दशा शोचनीय थी। इसलिये १९१९ में एक पृथक स्वास्थ्य मन्त्रालय की स्थापना हुई। इस समय जितने कार्य इस विभाग के अन्तर्गत हो रहे हैं, वे अन्य विभागों से स्थानान्तरित किये गये हैं। कुछ नये कार्य भी समा-जवादी सरकार के साथ कानूनों के द्वारा विभाग को प्राप्त हुए हैं। सफाई, जल-प्रबन्ध, गृह निर्माण, नगर-निर्माण, [illegible] तथा म्युनिसिपल कर्ज इत्यादि अनेक कार्य नये नियमों के अनुसार स्वास्थ्य मन्त्रालय को प्राप्त हुए हैं। इन कार्यों के ऊपर निरीक्षण के द्वारा केन्द्रीय सरकार स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं को नियन्त्रित करती है।

शिक्षा मन्त्रालय—१८९९ में [illegible] के रूप में परिणत हो गई। बोर्ड का एक अध्यक्ष होता था और [illegible]

में परिवर्तित कर दिया गया है। शिक्षा-विभाग का विश्वविद्यालयों के ऊपर कोई अधिकार नहीं है और न उन स्कूलों पर जो सरकारी सहायता नहीं लेते या नहीं पाते। इसका मुख्य कार्य काउन्टी और नगर-काउन्सिलों[1] की शिक्षा समितियों द्वारा संचालित स्कूलों तथा सरकारी सहायता प्राप्त स्कूलों का नियन्त्रण और पर्यवेक्षण है। यह अध्यापकों के वेतन तथा शिक्षा के स्तर सम्बन्धी नियम भी बनाता है।

व्यापार बोर्ड तथा आर्थिक सम्बन्ध मन्त्रालय—व्यापारबोर्ड भी बहुत पहले प्रिवी-काउन्सिल की समिति के रूप में था। बोर्ड के सदस्यों की बैठक शायद ही कभी होती हो। इस विभाग का सारा कार्य बोर्ड के अध्यक्ष के द्वारा होता है। इसके अधिक कार्य तो लिखा पढ़ी के ही हैं। इसके उत्तरदायित्व में देशीय व्यवसाय, व्यापार, विदेशी व्यापार तथा सामुद्रिक व्यापार इत्यादि हैं। जलपोत सम्बन्धी व्यापार के ऊपर भी इसी विभाग का नियन्त्रण है। द्वितीय महायुद्ध के बाद ब्रिटेन की आर्थिक स्थिति इतनी बिगड़ गई थी कि केन्द्रीय नियन्त्रण तथा एक राष्ट्रीय योजना और नीति-निर्माण के लिए आर्थिक सम्बन्धमन्त्रालय की स्थापना हुई। सर स्टैफोर्ड क्रिप्स व्यापारबोर्ड के अध्यक्ष तथा आर्थिक-सम्बन्ध के मन्त्री थे। जब वह चान्सलर-आफ-दि-एक्सचेकर हुए तब पुनः कोई आर्थिक सम्बन्ध के लिए मन्त्री नहीं हुआ।

खाद्य मन्त्रालय—१९३६ में आकस्मिक युद्ध से देश की रक्षा करने के लिए व्यापार बोर्ड की एक शाखा के रूप में एक "खाद्य रक्षा योजना विभाग" की स्थापना हुई। यह व्यापार बोर्ड की एजेन्सी के रूप में था। अपना पृथक स्वतन्त्र अधिकार तथा अस्तित्व नहीं रहने से इसे कार्यों में पूरी सफलता नहीं मिली। युद्ध कालमें एक पूर्ण स्वतन्त्र विभाग की आवश्यकता प्रतीत हुई और वह पूर्ण स्वतन्त्र विभाग बना दिया गया। युद्ध समाप्ति के बाद भी खाद्य की पूर्ति तथा वितरण की समस्या के कारण और अन्य अनेक कारणों से यह विभाग समाप्त नहीं हुआ।

यातायात विभाग—१९१९ में युद्ध के कारण रेलवे का प्रबन्ध सरकार के हाथ में आ गया और १९१९ के एक कानून से यातायात मन्त्रालय की स्थापना हुई। थोड़े ही दिनों बाद रेलवे उन कम्पनियों को लौटा दी गई। परन्तु द्वितीय महायुद्ध के समय रेलवे पुनः सरकार के हाथ में आ गई। १९४७ में अन्य

1—County-borough Councils.

महत्वपूर्ण आन्तरिक याता-यात का राष्ट्रीय करण हो गया। मन्त्रालय का प्रधान कार्य लोक सेवा कार्य की मशीनरी का नियंत्रण और पर्यवेक्षण है। यातायात का सारा प्रबन्ध एक यातायात आयोग के द्वारा होता है। यातायात आयोगके अन्तर्गत पांच प्रकार के मण्डल है, जो क्रमशः रेलवे, बन्दरगाहों, नहरों, बस और ट्रक लाइन, लण्डन बस और सब वेसिस्टम तथा रेलवे होटलों का प्रबन्ध और संचालन करते हैं।

कृषी और मत्स्य मन्त्रालय—ब्रिटेन कृषि प्रधान देश नहीं है। फिर भी ब्रिटेन में कृषि के द्वारा उत्पादन का महत्व है। द्वितीय महायुद्ध ने इस प्रश्न को और भी महत्वपूर्ण बना दिया है। १८८९ में ही कृषि बोर्ड की स्थापना हुई। १९०३ में मत्स्य विभाग का कार्य व्यापार बोर्ड से कृषि बोर्ड को हस्तान्तरित कर दिया गया। १९१९ में प्रथम महायुद्ध समाप्त होने के बाद बोर्ड समाप्त करके कृषि और मत्स्य मन्त्रालय का निर्माण हुआ।

श्रम और राष्ट्रीय सेवा मन्त्रालय—१६१६ में इस विभाग की स्थापना हुई। इसका प्रमुख कार्य श्रम एक्सचेंज, बेकारी इन्श्योरेन्स, निम्नतम[1] वेतन स्तर तथा व्यापार और व्यवसाय सम्बन्धी झगड़ों का निपटारा करना है। सरकार मालिकों और श्रमिकों के सम्बन्ध को सदैव उपयुक्त रूप से स्थिर बनाने की कोशिश करती है। इस कार्य में ट्रेड यूनियन तथा अन्य ऐच्छिक संस्थाओं को सहायता देती है।

ईंधन और शक्ति मन्त्रालय—[2]१६४२ में कोयले के ऊपर संकट आया था। इसी कारण ईंधन और शक्ति मन्त्रालय की स्थापना हुई। १९४५ में मजदूर सरकार की स्थापना के बाद कोयले की सम्पूर्ण खानें वैयक्तिक प्रभुत्व से राष्ट्रीय प्रभुत्व में परिवर्तित हो गई। कोयले की खानों का प्रबन्ध एक राष्ट्रीय कोयला बोर्ड के हाथ में है। कोयला बोर्ड ईंधन और शक्ति मन्त्रालय के प्रति उत्तरदायी है। १६४७ में स्थापित विद्युत प्राधिकारी भी इसी मन्त्रालय के अन्तर्गत है।

राष्ट्रीय इन्श्योरेन्स मन्त्रालय—कार्य दिलाने का काम, वृद्धावस्था, स्वास्थ्य तथा अन्य सामाजिक इन्श्योरेन्स सम्बन्धी कार्यों का प्रबन्ध इंगलैण्ड में बीसवीं सदी के प्रथम दशक में ही हो गया था। ये कार्य

1—Minimum wage standard.
2—Ministry of Fueland Power.

विभिन्न मन्त्रालयों के द्वारा होते थे। १९४१ में विवरेज योजना ने इन कार्यों की उपयोगिता और महत्व पर पूरा प्रकाश डाला था। १९४५ में मजदूर सरकार ने राष्ट्रीय इन्श्योरेन्स मन्त्रालय की स्थापना की।

नगर तथा दिहात निर्माण मन्त्रालय—द्वितीय महायुद्ध में बमबाजी से ब्रिटेन के अनेक नगरों में बहुत खण्डहर हो गये। पुरानी इमारतें ध्वस्त हो गईं। नये नगरों के निर्माण की आवश्यकता प्रतीत हुई। यों तो ब्रिटेन में बहुत पहले से ही नगर-निर्माण की भावना व्याप्त थी। ब्रिटिश अपने देश के शहरों, नगरों तथा उपनगरों को सुविधा तथा सौन्दर्य की दृष्टि से निर्माण करना चाहते हैं। १९४७ में मजदूर सरकार ने नगर तथा दिहात योजना कानून पास किया।[1] इसी कानून के आधार पर नगर और दिहात योजना मन्त्रालय की स्थापना हुई है।

लोक निर्माण विभाग—[2]इस विभाग के अन्तर्गत सरकारी इमारतों का निर्माण, नालियों तथा गृह निर्माण के साधनों का नियन्त्रण इत्यादि हैं। यह मन्त्रालय पुरातत्व तथा प्राचीन इमारतों की भी देख रेख रखता है।

असैनिक विमान विभाग—हवाई जहाज का कार्य हवाई विभाग के मन्त्रालय के हाथ में था। परन्तु लोगों का यह ख्याल हुआ कि असैनिक विमान विभाग हवाई सैनिक मन्त्रालय से पृथक कर देना चाहिये। १९४६ में हवाई यातायात का राष्ट्रीय करण हो गया। अतः एक पृथक असैनिक विमान मन्त्रालय की भी स्थापना हो गई।

राष्ट्रीयकरण का कार्यक्रम

इसमें सन्देह नहीं कि मजदूर सरकार के पदारूढ़ होने पर ही राष्ट्रीयकरण की आवाज इंगलैण्ड में बुलन्द हुई। परन्तु यह याद रखने की बात है कि इसकी चर्चा बहुत पहले से ही रही है। किसी न किसी रूप में कुछ विभागों या विषयों पर राष्ट्रीय आधिपत्य पहले से ही शुरू हो गया था। १९०६ के पहले कनजरवेटिव सरकार के द्वारा ही राष्ट्रीय आधिपत्य का विधान प्रारंभ हुआ। उसके बाद 'लिबरल' सरकार के द्वारा इस कार्य को प्रोत्साहन मिला। १९२६ में केन्द्रीय विद्युत बोर्ड की स्थापना कनजरवेटिव कैबिनेट के

1—Town and Country Planning Act of 1947. 2—Public Works.

द्वारा हुई। इसी वर्ष रेडियो प्रसार के लिये ब्रिटिश ब्राडकास्टिंग कारपोरेशन की स्थापना हुई।

सरकारी नियन्त्रण और निर्देश तो अनेक विषयों पर बहुत पहले से ही स्थापित है। राष्ट्रीय करण और सरकारी नियन्त्रण और निर्देश में अन्तर है। व्यापार और व्यवसाय के क्षेत्र में सरकारी नियन्त्रण बहुत अधिक है। इस प्रकार राष्ट्रीयकरण के लिये निर्धारित विषयों के बाद भी व्यापार और व्यवसाय के क्षेत्र में वैयक्तिक उद्योग के लिये पर्याप्त अवसर और गुंजाइश है। प्रथम और द्वितीय महायुद्धों के कारण उद्योगों पर सरकारी नियन्त्रण की आवश्यकता हो गई थी। उद्योग पतियों को उद्योगों के विस्तार, कच्चे माल की प्राप्ति, उत्पादन की विधि, बाजारों का प्रबन्ध तथा वितरण इत्यादि प्रश्नों के सरकारी नियमों और निर्देशों को मानना आवश्यक है।

राष्ट्रीयकरण के कार्यक्रम में लोक-निगम का विशेष स्थान और महत्व है। जिन वस्तुओं का राष्ट्रीयकरण हुआ है, उनका प्रबन्ध किसी सरकारी विभाग के द्वारा नहीं होता बल्कि पार्लमेण्ट द्वारा पारित नियमों के आधार पर संघटित लोक-निगमों के द्वारा।

लोक-निगम

कोयले की खानों का प्रबन्ध राष्ट्रीय कोयला बोर्ड, विद्युत का प्रबन्ध ब्रिटिश विद्युत प्राधिकारी तथा रेलवे, राजमार्ग-संवहन, बन्दरगाह और देश के अन्दर जल मार्ग का प्रबन्ध ब्रिटिश संवहन आयोग करता है।

है। लोक-निगमों के प्रबन्ध में अधिक नमनीयता होती है क्योंकि वे सरकारी नियमों से आबद्ध नहीं हैं। ट्रेजरी विभाग के नियन्त्रण से मुक्त हैं। मन्त्रालय तथा सरकारी विभाग कार्यों से लदे हुए हैं। जो कार्य अभी उनके पास हैं, वही पूरा नहीं होता। उद्योगों के प्रबन्ध में कौशल, तत्परता तथा स्वतन्त्रता की आवश्यकता होती है। अल्प समय में उत्पादन और खपत की दृष्टि से निर्णय की आवश्यकता पड़ती है। कार्य भार से लदे हुए मन्त्रालय राष्ट्रीयकरण के क्षेत्र में आये हुए उद्योगों के सुप्रबन्ध में सफल न होंगे।

लोक-निगमों का निर्माण, संघटन तथा अन्य आवश्यक स्वरूप सम्बन्धी व्यवस्था के लिये नियम पार्लमेण्ट के कानून से निर्धारित हैं। पार्लमेण्ट जब चाहे उनके संघटन में कोई परिवर्तन कर सकती है। निगमों के अधिकार कम कर सकती है। कैबिनेट के माध्यम से निगम पार्लमेण्ट के प्रति उत्तरदायी हैं। पार्लमेण्ट स्वयं उनके ऊपर कोई नियन्त्रण नहीं कर सकती। इसलिये विभिन्न लोक-निगमों के ऊपर मन्त्रियों का नियन्त्रण रहता है। ईंधन और विद्युत शक्ति का मन्त्री राष्ट्रीय कोयला बोर्ड के कार्यों के लिये तथा असैनिक हवाई यातायात मन्त्री हवाई निगमोंके लिये उत्तरदायी है। मन्त्रालय और निगमों का सम्बन्ध पार्लमेण्ट के कानून से निश्चित रहता है।

लोक-निगमों का सरकार से सम्बन्ध

रेडियो-ब्राडकास्टिंग १९२६ में ही एक ब्रिटिश ब्राडकास्टिंग निगम के प्रबन्ध में कर दिया गया।[1] निगम का संचालन एक बोर्ड के द्वारा होता है। बोर्ड में चेयरमैन, वाइस चेयरमैन, तथा क्राउन के द्वारा नियुक्त पाँच सदस्य होते हैं। इन्हें गवर्नर कहते हैं। निगम का वार्षिक आय-व्ययक लेखा पोस्ट मास्टर जेनरल के द्वारा स्वीकृत होकर पार्लमेण्ट में पुरस्थापित होता है।

१९४६ में बैंक आफ-इंगलैण्ड का राष्ट्रीयकरण पार्लमेण्ट के द्वारा पारित एक कानून के द्वारा हुआ। बैंक की पूँजी पर राज्य का अधिकार है। क्राउन के द्वारा नियुक्त एक बोर्ड बैंक का प्रबन्ध करता है। १९४६ में कोयले की खानों पर भी राज्य का अधिकार हुआ। खानों के प्रबन्ध तथा देखरेख के लिये 'क्राउन' के द्वारा नियुक्त राष्ट्रीय कोयला बोर्ड है। बोर्ड में चेयरमैन, डिप्टी चेयरमैन तथा सात साधारण सदस्य हैं। कोयले के उद्योग का संचालन, विकास तथा इसके लिये आवश्यक वित्त का प्रबन्ध बोर्ड करता है। बोर्ड को सलाह देने के लिये

1—British Braod Casting Corporation.

उपभोक्ताओंकी काउन्सिल तथा अनेक तरह की कमेटियाँ हैं। बोर्ड अपने कार्यों के लिये ईंधन और शक्ति मन्त्री के प्रति उत्तरदायी है।

विद्युत उद्योग पर सार्वजनिक आधिपत्य तो बहुत पहले से ही रहा है। बहुत सी नगरपालिकाओं का विद्युत पर अपना अधिकार १६२६ के पहले हो गया था। संवहन मन्त्रालय के अन्तर्गत १९२६ में एक केन्द्रीय विद्युत बोर्ड की स्थापना हुई। १९४७ में पार्लमेण्ट ने एक कानून पास किया जिसके द्वारा सम्पूर्ण विद्युत उद्योग पर सार्वजनिक आधिपत्य हो गया। एक ब्रिटिश विद्युत प्राधिकारी, जिसमें एक चेयरमैन तथा कम से कम नौ और अधिक से अधिक ग्यारह साधारण सदस्य होते हैं, सम्पूर्ण विद्युत उद्योगों पर साधारण नियन्त्रण के लिये नियुक्त है। इस केन्द्रीय बोर्ड के अतिरिक्त चौदह क्षेत्रीय बोर्ड भी हैं। इन क्षेत्रीय बोर्ड का अधिकार लोक-निगमों की तरह है।

१९४६ में ब्रिटिश अन्तरराष्ट्रीय हवाई सेनाओं का राष्ट्रीयकरण हुआ। इसके लिये तीन सार्वजनिक निगम बनाये गये।

१६४७ में रेलवे तथा देश के प्रमुख संवहन सेनाओं के राष्ट्रीयकरण के लिये कानून पास हुआ। संवहन आयोग[1] सम्पूर्ण सार्वजनिक संवहन के लिये उत्तरदायी है। आयोग में एक चेयरमैन तथा कम से कम चार और अधिक से अधिक आठ आयुक्तों की नियुक्ति के लिये व्यवस्था है।

१९४८ में पारित एक पार्लमेण्टरी कानून से गैस उद्योगों का भी राष्ट्रीयकरण हो गया।

राष्ट्रीय इन्श्योरेन्स मन्त्रालय के अन्तर्गत समाज सेवा के अनेक कार्य हो रहे हैं। वृद्धों को पेन्शन, बेकारों तथा बीमार व्यक्तियों को भत्ता तथा विधवाओं और अनाथों को भी जीवन भत्ता का प्रबन्ध है। [1]गरीब माताओं को बच्चे होने

1—Transport Commission.

१—अवकाश प्राप्त व्यक्तियों को २६ शिलिंग प्रति सप्ताह पेन्शन दिया जाता है। विवाहित स्त्रियों और पुरुषों तथा विधवाओं के लिये अलग-अलग पेन्शन की दर नियत है। बेकारों को एक सप्ताह में २६ शिलिंग मिलता है। विवाहित स्त्री को २० शिलिंग। १८० दिन तक इस प्रकार का भत्ता दिया जाता है। इसके बाद कुछ दिन काम करने के बाद पुनः बेकारी भत्ता पाने का हकदार हो जाता है। स्थानीय ट्रिब्यूनल में इसके लिये आवेदन देना पड़ता है।

पर तेरह सप्ताह तक भत्ता दिया जाता है। किसी उद्योग में काम करने वाले व्यक्तियों को चोट लग जाने पर भी भत्ता मिलता है। लगी हुई चोट से यदि कोई व्यक्ति काम करने योग्य नहीं रह जाता तो उसे अयोग्यता का भत्ता मिलता है।

१९४८ में एक राष्ट्रीय स्वास्थ्य सेवा का कानून पास हुआ। इसके द्वारा देश के सभी निवासियों के लिये मेडिकल, दाँत सम्बन्धी, चीर-फाड़ (शल्य चिकित्सा) तथा अस्पतालमें भरती और सेवा की व्यवस्था की गई है। राष्ट्रीय स्वास्थ्य सेवा का व्यय सरकार के द्वारा परिवहन होता है। राज्यकोष तथा स्थानीय करों से इसका प्रबन्ध होता है। राष्ट्रीय इन्श्योरेन्स योजनामें राजकर्मचारियों, उद्योग-पतियों तथा सरकार को कानून के अनुसार इन्श्योरेन्स कोष में देना पड़ता है। रोगियों से किसी तरह की फीस नहीं ली जाती।

१९४६ में कृषि कानून भी पास हुआ। इस कानून ने जमीन पर सार्वजनिक आधिपत्य नहीं स्थापित किया पर राज्य का अधिक से अधिक नियन्त्रण हो गया।

द्वितीय महायुद्ध में अत्यधिक बमबाजी के कारण इंगलैण्ड के नगर ध्वस्त हो गये। १९४७ में "टाउन ऐण्ड कण्ट्री प्लानिंग ऐक्ट" पास हुआ इसके द्वारा एक नये मन्त्रालय की स्थापना हुई है।[1] काउण्टी काउन्सिल तथा काउण्टी नगर काउन्सिल इस मन्त्रालय के स्थानीय एजेण्ट हैं। काउण्टी और काउण्टी नगर काउन्सिलें अपने अपने क्षेत्र के लिये प्रारूप तैयार करती हैं। इनकी सहायता के लिये स्थानीय योजना कमेटियाँ भी हैं। केन्द्रीय योजना मन्त्रालय की स्वीकृति से ही स्थानीय योजनाएँ कार्यान्वित होती हैं।

1—Ministry of Town and Country Planning.

छठा अध्याय

लार्ड सभा

पार्लमेण्ट की उत्पत्ति और विकास का विवरण द्वितीय अध्याय में दिया गया है। ब्रिटिश पार्लमेण्ट में दो सदन हैं। लार्ड सभा और कामन्स सभा। लार्ड सभा संसार का सबसे पुरातन व्यवस्थापक गृह है। परन्तु इसे द्वितीय सदन कहते हैं। ओलिवर क्रामवेल के शासनकाल में इस सभा का अवसान हो गया था। नृपतन्त्र के पुनः आ जाने पर लार्ड सभा पुनस्थापित हो गयी। इसका क्रमबद्ध इतिहास कम से कम एक हजार वर्षों का है।

लार्ड सभा की उपत्ति ऐंग्लो-सैक्सन जाति की जातीय सभा 'विटान जेमोट' से है। नार्मन राजाओं के समय में 'विटान' के स्थान पर मैगनम कनसिलियम या ग्रैण्ड काउन्सिल था। इसी ग्रैण्ड काउन्सिल से चौदहवीं सदी में कुछ लोग अलग हो गये और उन्हें कामन्स सभा की उपाधि दी गई। ग्रैण्ड काउन्सिल का अवशेष लार्ड सभा के रूप में परिवर्तित हो गया।

लार्ड सभा का निर्माण

इस समय लार्ड सभा में छः प्रकार के लार्ड हैं। (१) राजवंश के राजकुमार (२) वंशानुगत लार्ड (३) स्काटलैण्ड के प्रतिनिधि लार्ड (४) आयलण्ड के प्रतिनिधि लार्ड (५) लार्डस्-आफ-अपील (कानून लार्ड) (६) बिशप।

राजवंश के पुरुष सदस्य लार्ड सभा के सदस्य माने जाते हैं। इनकी सदस्यता का कोई महत्व नहीं है। क्योंकि शायद ही कभी राजवंश का कोई व्यक्ति लार्ड सभा की बैठकों में जाता है। राजकुमार होने के कारण ये लार्ड सभा के सदस्य नहीं होते। ब्रिटिश नरेश का प्रथम पुत्र जन्म से कार्नवाल का ड्यूक होता है और प्रिन्स-आफ-वेल्स का पद उसे दिया जाता है। राजा का द्वितीय पुत्र ड्यूक-आफ-यार्क होता है। अन्य छोटे लड़कों को भी ड्यूक की पदवी दी जाती है। अतः राजवंश के लोग ड्यूक की हैसियत से ही ब्रिटिश पियरेज के सदस्य होते हैं। राजवंश के 'पियर' होने के कारण लार्डों में इनका स्थान ऊँचा होता है।

राजवंश के राजकुमार

इंगलैंण्ड और ग्रेट ब्रिटेन के लार्डों की संख्या सबसे अधिक है। सभी लार्ड लार्ड सभा के सदस्य हैं। ब्रिटिश पियरेज में पांच तरह के क्रमानुसार लार्ड होते हैं—ड्यूक, मारक्विस, अर्ल, वाइकाउण्ट और बैरन।

वंशानुगत लार्ड

१३३७ में सर्व प्रथम ड्यूक पद का निर्माण हुआ जब ब्लैक प्रिन्स (एडवर्ड तृतीय का प्रथम पुत्र) ड्यूक-आफ—कार्नवाल बनाये गये। ड्यूक की उपाधि बहुत कम दी जाती है और सारे देश में तीस से अधिक ड्यूक शायद ही हों। इसके बाद मारक्विस लोगों का स्थान है और इनकी संख्या करीब सत्ताइस है। तीसरा स्थान अर्ल लोगों का है जिनकी संख्या करीब एक सौ चालीस है। चौथा वाइकाउण्टों और पाँचवां बैरनों का है। वाइकाउण्टों की संख्या पचहत्तर और बैरनों की संख्या करीब साढ़े चार सौ के होगी।

पियरेज का प्रत्येक पद वंशानुगत है। कानून लार्ड और चर्च लार्ड वंशक्रमागत नियम में नहीं आते। किसी पियर का प्रथम पुत्र पिता के मरने के बाद पियर होता है। पिता की मृत्यु के पहले वह कामनर (साधारण जन) रहता है। छोटे लड़के और लड़कियों की गिनती साधारण कोटि के नागरिक में होती है। यद्यपि कितने ही लोग शिष्टता वश[1] लार्ड की उपाधि धारण करते हैं जैसे जान रसेल, लार्ड हग सेसिल इत्यादि। ये लार्ड की पदवी रहते हुए भी कामन्स सभा के सदस्य रहे हैं।

ड्यूक, मारक्विस या अर्ल के बड़े लड़के अपने पिता की छोटी पदवियों को अपने नाम के आगे पिता के जीवन काल में प्रयोग कर सकते हैं। प्रत्येक ऊंचे स्तर के लार्डों की छोटी छोटी पदवियाँ भी होती हैं। जैसे पिता लार्डों में मारक्विस है तो वह कहीं का वाइकाउण्ट भी होगा। इस प्रकार बड़ा लड़का पिता के जीवन काल में मारक्विस तो नहीं पर वाइकाउण्ट की पदवी का प्रयोग अपने नाम में कर सकता है। इसका यह अर्थ है कि लार्डों के परिवार में कुछ परिवार छोटे स्तर के लार्ड से बढ़कर बड़े स्तर के लार्ड हुए हैं। बैरन के बाद वाइकाउण्ट और पुनः अर्ल हुए। इस तरह एक सीढ़ी के बाद दूसरी

"The terrm "peer" means equal, and its earliest use in English constitutional terminology was to denote the feudal tenants-in-choief of the Crown, all of whom were literally peers one of another"

Ogg and Zink

1—Conrtesy title.

सीढ़ी पर गये। ड्यूक आफ डेवनशायर, मारक्किस आफ हर्टिंङ्गटन, अर्ल आफ बर्लिङ्गटन और बैरन कैवेनकिश है। उनका बड़ा पुत्र लार्ड हर्टिङ्गटन की "कर्टसी टाइटल" का प्रयोग करता है। परन्तु अपने पिता के जीवन काल में वह पियरेज का सदस्य नहीं होगा और न उसे लार्ड सभा में बैठने का अधिकार होगा। ड्यूक और मारक्किस के लड़कों को "लार्ड" तथा अन्य लार्डों के छोटे लड़कों को "आनरेबुल" की उपाधि धारण करने का अधिकार है। पुत्रियों को "लेडी" शब्द के प्रयोग का अधिकार है।

प्रत्येक पियरेज के लिये एक ही पियर होता है। जिस व्यक्ति को 'पियरेज' की उपाधि मिलती है, उसको छोड़ कर परिवार के अन्य सदस्य साधारण नागरिक (कामनर) माने जाते हैं। इस प्रकार लार्डों के लड़के और लड़कियाँ साधारण नागरिको में मिलते जा रहे हैं। 'पियरेज' केवल विशिष्ट वर्ग के लोगों के लिये ही नहीं है। साधारण नागरिक लार्ड हो सकता है और लार्डों के लड़के साधारण नागरिक बनते हैं। इस संस्था की सबसे बड़ी विशेषता इसकी सुलभ परिवर्तन-शीलता है। कोई भी ब्रिटिश नागरिक अपनी योग्यता के आधार पर लार्ड हो सकता है। इस हद तक पियरेज एक लोकतान्त्रिक संस्था है। यह एक जाति नहीं है, जिसमें लोगों का प्रवेश नहीं हो सकता।

सभी लार्ड लार्ड सभा के सदस्य नहीं है। केवल निश्चित वर्ग के लार्ड ही लार्ड सभा के सदस्य हैं। कुछ ऐसे भी लार्ड हैं जो वंश क्रमागत नहीं हैं पर लार्ड सभा में बैठते हैं। इंगलैण्ड और स्काटलैण्ड के यूनियन के पहले इंगलैण्ड का किसी कोटि का लार्ड लार्ड सभा का सदस्य पदेन होता था। १७०७ के पार्लमेण्टरी कानून ने यह निश्चित कर दिया कि इंगलैण्ड के लार्डों को लार्ड सभा में बैठने का अधिकार है। अर्थात् स्काटलैण्ड के लार्ड पदेन लार्ड सभा में नहीं बैठ सकते।

१७०७ के 'यूनियन ऐक्ट' में स्काटिश पियरों के बनाने के सम्बन्ध में कोई उल्लेख नहीं था। स्काटलैण्ड के पियरों की संख्या उत्तरोत्तर घटती जा रही है।

स्काटलैण्ड के निर्वाचित पियर

कितने ही स्काटिश पियर १८०० ईस्वी के बाद से ग्रेट ब्रिटेन के पियर बनाये गये और इस पद से वे स्वयं लार्ड सभा के सदस्य हो गये। स्काटिश पियर अपने में से सोलह प्रतिनिधि चुनते हैं। ये प्रत्येक पार्लमेण्ट के कार्यकाल तक के लिये ही चुने जाते हैं। अब नये स्काटिश लार्ड नहीं बनाये

जाते। इसी तरह इंगलैण्ड के पियर भी अब नहीं होते। केवल ग्रेट ब्रिटेन के ही पियर बनाये जाते हैं। कुछ समय बाद स्काटिश पियरों की संख्या बिलकुल समाप्त हो जायेगी।

आयरिश पिअर

यों तो हेनरी द्वितीय के समय से ही आयर्लैण्ड पर इंगलैण्ड का प्रभुत्व हो गया। पर १८०० ईस्वी में पार्लमेण्ट के एक कानून के द्वारा आयर्लैण्ड और ग्रेट ब्रिटेन का यूनियन हो गया। यूनियन के समय आयर्लैण्ड में भी लार्डों की संख्या बहुत थी। सभी लार्डों को लार्ड सभा की सदस्यता देना कठिन था। इसलिये यूनियन कानून के द्वारा आयरिश पियरों को यह अधिकार मिला कि वे अपने अठाइस प्रतिनिधि चुन कर लार्ड सभा में भेज सकते थे। इस प्रकार निर्वाचित आयरिश पियर लार्ड सभा का सदस्य आजीवन रह सकता था। किसी निर्वाचित आयरिश पियर के मरने के बाद ही उस स्थान की पूर्ति के लिये चुनाव होता था। यूनियन कानून के अनुसार आयरिश लार्डों की संख्या सौ तक निश्चित कर दी गई। १९२२ में आयर्लैण्ड को डोमिनियन स्टेटस प्राप्त हो गया पर लार्ड सभा में आयरिश लार्डों के प्रतिनिधित्व के विषय में कोई परिवर्तन नहीं हुआ। १९२१ के बाद से आयरिश लार्डों के प्रतिनिधि लार्ड सभा में नहीं आते और उनका स्थान रिक्त है। केवल उत्तरी आयर्लैण्ड (अलस्टर प्रान्त) के प्रतिनिधि लार्ड सभा में बैठते हैं।

ला-लार्ड (कानूनी-लार्ड)

प्राचीनकाल से ही लार्ड सभा अपील के लिये इंगलैण्ड के सर्वोच्च न्यायालय के रूप में प्रतिष्ठित रही है। न्याय-कार्य के लिये कानून की जानकारी आवश्यक है। सभी लार्ड सभा के सदस्य कानून के विशेषज्ञ नहीं हो सकते। इसलिये लार्ड सभा के न्याय-सम्बन्धी कार्यों को देखने के लिये नव ला-लार्ड (कानूनी लार्ड) जीवनकाल तक के लिये क्राउन के द्वारा नियुक्त किये जाते हैं। इन्हें "लार्ड-आफ अपील" कहते हैं। ये ला-लार्ड ग्रेट ब्रिटेन, डोमिनियनों अथवा उपनिवेशों के प्रख्यात विधान-विशारद होते हैं। इन्हें लार्ड सभा में बैठने का अधिकार है। पर ये केवल अपील सुनने का ही कार्य करते हैं। जब लार्ड सभा विधान-निर्माण के लिये बैठती है तो ये नहीं आते। उसी तरह लार्ड सभा के अन्य सदस्यों को भी अपील सुनने का वैधानिक अधिकार प्राप्त है। परन्तु लार्ड सभा जब न्यायालय के रूप में बैठती है तो साधारण सदस्य नहीं

आते। नव लार्ड-आफ अपील के अतिरिक्त लार्ड चान्सलर, अवकाश-प्राप्त लार्ड चान्सलर और ऐसे लार्ड जो कभी न्यायाधीश रहे हों लार्ड सभामें बैठते हैं जब वह अपील न्यायालय के लिये बैठती है। इसका सत्र वैध रूप से पूरे लार्ड सभा का अधिवेशन माना जाता है।

"टेम्परल लार्डों" के अतिरिक्त "स्पिरिचुएल लार्डों" को भी लार्ड सभा में बैठने का अधिकार है। ये पियर होने के कारण नहीं बल्कि चर्च के संघटन में उच्चपद पाने के कारण लार्ड सभा में बैठते हैं। पन्द्रहवीं सदी में "टेम्परल लार्डों" की अपेक्षा "स्पिरिचुएल लार्डों" की संख्या अधिक थी। पर अष्टम हेनरी ने मठों की जायदाद छिन ली और "एबॉट" लोग समाप्त हो गये। स्काटलैंड में प्रेसबिटिरियन चर्च होने के कारण स्काटिश चर्च का प्रतिनिधित्व नहीं है। इसी प्रकार आयरिश चर्च का भी प्रतिनिधित्व नहीं था। इस प्रकार चर्च लार्डों की संख्या कम हो गई और केवल अंग्रेजी चर्च का ही प्रतिनिधित्व लार्ड सभा में है। कानून से चर्च लार्डों की संख्या छब्बीस निश्चित कर दी गई है। कैण्टरबरी और यार्क के आर्चबिशप तथा लण्डन, डरहम और विन्चेस्टर के बिशपों का प्रतिनिधित्व स्थायी है। शेष संख्या में इंगलिश चर्च के अन्य बिशपों को लार्ड सभा की सदस्यता पद की ज्येष्ठता से दी जाती है। जब कोई बिशप मर जाता है या पदत्याग करता है तो उसके बाद जो व्यक्ति, "सिनियर" होगा, उसे आहुत लेख[1] लार्ड सभा में बैठने के लिये प्राप्त होगा।

चार्च-लार्ड

इस समय लार्ड सभा के सदस्यों की संख्या सात सौ पचास है। इसमें करीब छः सौ ग्रेट ब्रिटेन के लार्ड या पियर हैं। सोलह स्काटलैंड के प्रतिनिधि हैं। इतने ही के करीब उत्तरी आयरलैंड के हैं। इनके अतिरिक्त छब्बीस "स्पिरिचुएल लार्ड" हैं। लार्ड सभा के सदस्यों में तीन तरह के लोग हैं—(१) वंश क्रमागत (२) आजीवन (३) पदेन।

स्पिरिचुएल लार्ड पदेन लार्ड सभा में बैठते हैं। स्काटलैंड और आयरलैंड के लार्ड निर्वाचित आजीवन सदस्य होते हैं। ला-लार्ड केवल न्याय सम्बन्धी कार्य के लिये होते हैं पर वे भी जीवनकाल तक के लिये।

1—Writ of Summons.

लार्ड कैसे बनाये जाते हैं?

राज्याधिपति किसी कोटि का लार्ड बना सकता है। लार्डों की संख्या निश्चित नहीं है। कोई भी व्यक्ति लार्ड बनाया जा सकता है। प्रधान मन्त्री के परामर्श से क्राउन पियरेज की उपाधि देता है। प्रतिवर्ष थोड़े से लोग लार्ड बनायें जाते हैं। नये वर्ष के प्रथम दिन या राज्याधिपति के जन्म दिन के अवसर पर उपाधियां दी जाती हैं या किसी वंशानुगत लार्ड के मरने पर उसके उत्तराधिकारी को पियरेज मिल जाती है। मन्त्रिमण्डल के सदस्य प्रधानमन्त्री के विचारार्थ पियरेज के लिये नाम प्रस्तावित कर सकते हैं। कभी कभी, ब्रिटिश नरेश ने अवकाश ग्रहण करनेवाले प्रधान मन्त्री को नये प्रधान मन्त्री से बिना सलाह लिये हुए लार्ड बनाया है। जिन लार्डों का कोई उत्तराधिकारी न हो तो उनकी मृत्यु के बाद पियरेज समाप्त हो जाती है। पियरेज की उपाधि के लिये पुत्र का होना आवश्यक नहीं है। पुत्रों या पौत्रों की अनुपस्थिति में भाइयों या चचेरे भाइयों को पियरेज दी जाती है। ऐसे भी उदाहरण रहे हैं जब पियरेज की उपाधि पुत्र के नहीं रहने पर पुत्री को प्राप्त हुई है।

स्त्रियों को लार्ड-सभा की सदस्यता प्राप्त नहीं

लार्ड सभा में बैठने का अधिकार स्त्रियों को नहीं है। लार्डों के मरने के बाद पियरेज भी राजा के द्वारा दिये हुए खरिते के अनुसार नियन्त्रित होता है। खरिते में नियम दिये रहते हैं। राजा को भी अधिकार है कि वह उत्तराधिकार सम्बन्धी नियम बना दे। पर पियरेज का उत्तराधिकार कानून के द्वारा ही निश्चित होता है। पियरेज का त्यागपत्र नहीं हो सकता और न इसे छोड़ा जा सकता है। उत्तराधिकारी को उपाधि स्वीकार करनी होगी यदि कोई उत्तराधिकारी एक्कीस वर्ष से कम उम्र का हो तो वह लार्ड सभा में बैठ नहीं सकता जब तक वह कानून की दृष्टि से वयस्कता न प्राप्त कर ले। पियरेज किसी दूसरे को हस्तान्तरित नहीं हो सकता अर्थात् न बेचा जा सकता है और न दान में दूसरे को दिया जा सकता है। यदि कोई नया पियरेज किसी व्यक्ति को क्राउन की तरफ से मिल रहा हो तो वह उसे अस्वीकार कर सकता है। परन्तु उत्तराधिकार से प्राप्त वंशानुगत पियरेज अस्वीकृत नहीं हो सकता।

पियरेज का प्रदान अधिकतर प्रथाओं पर आधारित है। कैबिनेट और प्रधान मन्त्री ही इसके अन्तिम निर्णायक हैं। प्रायः प्रथा के अनुसार अवकाश ग्रहण करनेवाले प्रधान मन्त्री तथा कामन्स सभा के स्पीकर को पियरेज दिया जाता है।

मन्त्रिमण्डलों के उन प्रतिभाशाली सदस्यों को जिन्होंने पर्याप्त समय तक देश की सेवा मन्त्री के रूप में या अन्य रूप में की हैं तो उन्हें पियरेज प्रदान किया जाता है। साम्राज्य सेवा करनेवाले बड़े बड़े गवर्नरों, गवर्नर-जनरलों तथा सैनिक सेवा या युद्धों के बड़े बड़े जेनरलों को पियरेज दिया जाता है। साहित्य, कला और विज्ञान के क्षेत्र में काम करनेवाले महानुभावों को भी पियरेज की उपाधि दी जाती है। धन-कुवेरों को भी उनकी दान शीलता या समाज सेवा के कारण पियरेज दिया गया है। राजवंश के कुमारों तथा सम्बन्धियों को भी पियरेज दिया जाता है।

कैसे लोगों को पियरेज दिया जाता है?

प्रायः योग्य पुरुषों को ही यह मान मिलता है। कभी कभी ऐसा हुआ है कि किसी नये व्यक्ति के लार्ड बनने का जनता ने स्वागत नहीं किया है। कुछ लोगों का ख्याल था कि मजदूर सरकार पियरेज को समाप्त कर देगी। पर यह बात गलत सिद्ध हुई। मजदूर सरकार ने भी बहुत लोगों को पियरेज प्रदान किया है।

लार्ड सभा के सदस्यों को कुछ विशेषाधिकार प्राप्त हैं। भाषण की स्वतन्त्रता तथा कैद न होने की स्वतन्त्रता लार्ड सभा के सदस्यों को प्राप्त है। लार्ड सभा के अधिवेशन काल में लार्ड सभा के सदस्यों की गिरफ्तारी नहीं हो सकती। महास्वतन्त्रतापत्र के समय से ही यह नियम चला आ रहा था कि किसी लार्ड पर लार्ड ही के द्वारा अभियोग लगाया जा सकता था। अतः लार्ड लोग साधारण न्यायालय के अधिकार-क्षेत्र से बाहर थे। इस तरह जब किसी लार्ड पर कोई गम्भीर अभियोग होता था तो उसकी सुनवाई लार्ड सभा में ही होती थी। परन्तु अब यह विशेषाधिकार समाप्त हो गया। लार्डों को राजा के यहाँ सत्कार मिलने का अधिकार है।

लार्डों के विशेषाधिकार

लार्ड सभा के सदस्यों को कामन्स सभा के चुनाव में मतदान का अधिकार नहीं है। वे कामन्स सभा की सदस्यता के लिये उम्मीदवार नहीं हो सकते। आयर्लैंण्ड के उन लार्डों पर ये अयोग्यताएँ लागू नहीं थीं जो लार्ड सभा के सदस्य नहीं थे। ब्रिटेन में पियरेज की पदवी ग्रहण करने वाले के लिये यह प्रतिबन्ध है। उसके सारे परिवार के लिये यह प्रतिबन्ध नहीं है। बल्कि उत्तराधिकारी भी अपने पिता के जीवनकाल में कामन्स सभा का सदस्य हो सकता है।

लार्डों की अयोग्यताएँ

परन्तु पिता की मृत्यु के बाद ज्यों ही वह पियरेज प्राप्त कर लेगा त्योंही उसे कामन्स सभा की सदस्यता छोड़ देनी होगी। बड़े बड़े लार्डों के पुत्र कामन्स सभा के प्रभावशाली सदस्य रहे हैं और उसका नेतृत्व भी किया है।

वेस्ट मिनस्टर में लार्ड सभा का अपना एक पृथक सदन है। सभा-भवन बहुत ही सुन्दर और भव्य है। इसकी एक अपनी राजकीय गम्भीरता और शान है।

लार्ड सभा का सत्र

लार्ड सभा का अधिवेशन कामन्स सभा के अधिवेशन के साथ ही प्रारम्भ होता है। कामन्स सभा के अधिवेशन समाप्त होने पर इसका भी अधिवेशन समाप्त होता है। दोनों सभाएँ अपनी अलग अलग बैठक स्थगित कर सकती हैं।

लार्ड चान्सलर लार्ड सभा का अध्यक्ष होता है। इसकी नियुक्ति 'क्राउन' के द्वारा प्रधानमन्त्री की सिफारिश पर होती है। अध्यक्ष "ऊन के आवरणवाले"

लार्डसभा का अध्यक्ष

कोच पर बैठता है। वह प्रस्तावों को सभा में मतदान के लिये रख सकता है। परन्तु उसे कोई व्यवस्था देने का अधिकार नहीं है। वह सभा में बोलने वाले लार्डों को इंगित नहीं कर सकता। जब दो व्यक्ति एक ही साथ बोलने के लिये खड़े हो जायें तो सभा ही निश्चय करेगी कि कौन आगे बोल सकेगा। अध्यक्ष के अधिकार पर यह नियन्त्रण पुराने समय से ही चला आ रहा है। लार्ड चान्सलर प्राचीनकाल में राजप्रासाद का कर्मचारी था। राजा स्वयं लार्ड सभा की अध्यक्षता करता था। परन्तु बाद में राजा की अनुपस्थिति में राजा के द्वारा प्रेषित लार्ड चान्सलर अध्यक्ष का काम करने लगा। यह कोई आवश्यक नहीं कि लार्ड चान्सलर लार्ड सभा का सदस्य हो। साधारणतः लार्ड चान्सलर लार्ड सभा का सदस्य बना दिया जाता है। लार्ड चान्सलर पदेन लार्ड सभा का अध्यक्ष होता है।

सभा में किसी व्यवस्था के प्रश्न पर लार्ड ही लोग व्यवस्था देते हैं। अध्यक्ष को निर्णायक वोट देने का अधिकार नहीं है। लार्ड सभा में बोलते समय अध्यक्ष को सम्बोधित नहीं किया जाता, बल्कि लार्डों को ही सम्बोधित किया जाता है। यदि लार्ड चान्सलर लार्ड है तो वह भी बहस में भाग ले सकता है। उसकी अनुपस्थिति में क्राउन के द्वारा नियुक्त त्रिपुटी-स्पीकर अध्यक्ष का पद ग्रहण करेगा।

लार्ड सभा कमिटियों के लिये एक लार्ड चेयरमैन चुनती है, जो सम्पूर्ण सभा की समिति में चेयरमैन होता है। सभा का एक क्लर्क होता है जिसे "क्लर्क-आफ-दि-

कहते हैं। वह सभा के रेकार्डों और कागजातों को सुरक्षित रखता है तथा विधेयकों को सभा में पढ़ देता है। "जेण्टल-मैन-अशर-आफ-दि-ब्लैक रॉड"[1] सभा की तरफ से महत्व-पूर्ण अवसरों पर सन्देश वाहक का कार्य करता है। एक 'सर्जेण्ट-ऐट-आर्म्स' होता है। इन अधिकारियों की नियुक्ति 'क्राउन' के द्वारा होती है।

सभा के अन्य पदाधिकारी

लार्ड सभा बराबर मंगलवार, बुधवार और गुरुवार को बैठती हैं। बैठकें सोमवार को भी प्रायः होती हैं। शुक्रवार को शायद ही कभी इसकी बैठक होती है। एक या दो घण्टे से अधिक इस सभा की बैठक नहीं होती। सभा में उपस्थिति बहुत कम होती है। प्रायः सात सौ पचास सदस्यों में तीस या चालीस से अधिक उपस्थित नहीं रहते। जब कभी किसी महत्वपूर्ण विषय पर विचार करना होता है तो उस समय काफी उपस्थिति हो जाती है। सभा के दो तिहाई सदस्य तो शायद ही वर्ष में कभी उपस्थित होते हों।

बैठकें

कार्य-निर्वाहक संख्या केवल तीन है। परन्तु किसी विधेयक को पारित करने के लिये कम से कम तीस सदस्यों का होना आवश्यक है। सत्र के अन्तिम दिनों में जब कामन्स सभा से बहुत अधिक विधेयक विचारार्थ आते हैं तो बैठकें देर तक होती हैं। सभा की कार्यवाही में जीवन नहीं मालूम पड़ता पर कभी कभी किसी प्रस्ताव या विधेयक पर पूर्ण विवाद होता है और विचार स्तर भी काफी ऊँचा रहता है। सभा में प्रश्न बहुत कम पूछे जाते हैं। आय-व्ययक अनुमान पत्र विवाद के लिये नहीं रहता। विभिन्न कमिटियों की सिफारिशें प्रायः या थोड़े बहुत वरिवर्तन के साथ स्वीकार कर ली जाती हैं।

कार्य निर्वाहक संख्या

सभा के नियम बहुत ही उदार हैं। कोई भी लार्ड किसी प्रस्ताव को उपस्थित कर सकता है। इसके लिये सभा की स्वीकृति नहीं चाहिये। किसी महत्वपूर्ण विषय पर कोई कागज सभा के सामने उपस्थित करने का प्रस्ताव हो सकता है। महत्वपूर्ण प्रस्तावों या विधेयकों पर लार्ड सभा में अच्छी बहस होती है क्योंकि इसमें अच्छे अच्छे अनुभवी वक्ता होते हैं। सदस्यों की जानकारी और अनुभव के कारण वहाँ के भाषण उपयुक्त और ठीक होते हैं। लार्ड सभा के भाषण समाचार

1—Gentleman Usher of the Black Rod.

पत्रों के लिये या किसी निर्वाचन क्षेत्र की दृष्टि से नहीं होते। कोई लार्ड किसी दूसरे का प्रतिनिधित्व नहीं करता। वह केवल अपना ही प्रतिनिधित्व करता है। राजनीतिक दृष्टि से लार्ड सभा अधिकतर एकपक्षीय है। अनुदार मनोवृत्ति के लोग अत्यधिक संख्या में हैं। यदि पार्टी के आधार पर मतदान हो तो प्रायः हर समय अनुदार दल की ही जीत होगी।

लार्ड सभा के विशेषाधिकार

लार्ड सभा के दो विशेष अधिकार हैं जो कामन सभा को प्राप्त नहीं हैं। यह सभा दीवानी और फौजदारी मुकदमों की अपील के लिये सर्वोच्च न्यायालय है। पर इसका न्याय-कार्य बहुत थोड़े लोगों के द्वारा किया जाता है। सात कानूनी लार्डों की नियुक्ति विशेषतः इसी कार्य के लिये होती है। यह सभा कामन सभा के द्वारा आरोपित अभियोग (इम्पीचमेण्ट) भी सुनती है। लार्ड सभा का यह बहुत ही पुराना राजकीय अधिकार है। 'विटान जेमोट' के समय से ही यह कार्य इसके हाथ में चला आ रहा है। उत्तरदायी सरकार के विकासके पहले यही एक प्रभावशाली तरीका था जिसके द्वारा राजा के परामर्शदाताओं को जनता की माँगों के प्रति उत्तरदायी बनाया जा सकता था। अभियोग आरोप के द्वारा पार्लमेण्ट ने 'क्राउन' के कार्यों को धीरे-धीरे नियन्त्रित किया। कई सदियों तक इस अधिकार का पूरा प्रयोग हुआ। परन्तु अब यह अधिकार एक तरह से मृतप्राय है। उत्तरदायी मन्त्रिमण्डल के समय में अब इसकी आवश्यकता ही नहीं पड़ती। किसी भी ब्रिटिश पदाधिकारी को पदमुक्त करने के लिये कामन्स सभा का एक प्रस्ताव पर्याप्त है। ऐसा नहीं हो सकता कि कामन्स सभा के वोट के बाद कोई मन्त्रिमण्डल निन्दित कर्मचारी को रखने का साहस करेगा। यदि किसी पदाधिकारी को अपदस्थ करने के अतिरिक्त दण्ड दिलाना आवश्यक है तो साधारण न्यायालय इसके लिये खुला है और दोष सिद्ध हो जानेपर न्यायालय के द्वारा वह दण्डित हो जायेगा।

लार्ड सभा का कानून निर्माण का अधिकार

राजस्व विधेयक को छोड़ कर कोई सार्वजनिक विधेयक लार्ड सभामें पुरस्थापित हो सकता है। राजस्व विधेयक सर्व प्रथम कामन्स सभा में ही प्रारम्भ होता है। प्रथा के अनुसार शायद ही कोई सार्वजनिक विधेयक सरदार सभा में प्रारम्भ होता है। 'प्राइवेट बिल' किसी लार्ड के द्वारा प्रस्तावित किया जा सकता है। प्रत्येक सत्र के प्रारम्भ में लार्ड सभा के पास बहुत कम काम रहता है। फिर जब कामन्स सभा में कुछ दिन काम हो लेता है तब लार्ड

सभा के पास विधेयकों का आना प्रारम्भ हो जाता है और अन्त में तो उसके पास बिलों की अधिकता हो जाती है।

कोई भी विधेयक दोनों सभाओं की सहमतिसे ही पारित होता है। यदि दोनों सभाओं में किसी विधेयक पर मतभेद हो जाय तो जब तक उस पर समझौता नहीं हो जाता वह पास नहीं समझा जाता। राजस्व विधेयकों पर लार्ड सभा को कोई अधिकार नहीं है। कामन्स सभासे पास होने के बाद लार्ड सभा को एक महीने के भीतर उस पर अपना विचार कामन्स सभा के पास भेज देना होगा। गैर-राजस्व विधेयक के सम्बन्ध में भी लार्ड सभा का अधिकार कम हो गया है। १९४९ के कानून के अनुसार लार्ड सभा अधिक से अधिक एक वर्ष तक विलम्ब कर सकता है।

गृह युद्ध तथा रक्तहीन १६८८ क्रान्ति के बाद से कामन्स सभा की प्रधानता हो गई और लार्ड सभा का महत्व घट गया। फिर भी कानून की दृष्टि से लार्ड सभा के अधिकारों में कमी नहीं हुई। दोनों सभाओं में एक प्रकार से साम्य और मेल रहता था क्योंकि कामन्स सभा में भी सामन्तशाही का बोलबाला था। कामन्स सभा में भी लार्डों के लड़के या सम्बन्धी बहुत होते थे और उन्हीं को कामन्स सभा का नेतृत्व प्राप्त था। १८३२ के सुधारों के द्वारा नये व्यावसायिक नगरों को प्रतिनिधित्व मिला और साथ ही साथ पुराने दिहाती नगरों (मैनोरियल नगरों) का प्रतिनिधित्व समाप्त हो गया। इस कारण लार्ड सभा के महत्व और अधिकारों पर काफी प्रभाव पड़ा। कामन्स सभा में नये लोगों के आ जाने से पुराना सन्तुलन बिगड़ गया। अब दोनों सभाओं को एक ही तरह के लोग नियन्त्रित नहीं कर सकते थे। इस सुधार से यह स्पष्ट हो गया कि एक वंशानुगत तथा अप्रातिनिधिक संस्था कितनी भी प्रभावशाली हो एक प्रतिनिधि संस्था के समक्ष नहीं टहर सकेगी। लार्ड सभा ने समझ लिया कि कामन्स सभा से किसी महत्व के विषय पर मतभेद होने पर उसे झुकना पड़ेगा। इसका यह अर्थ नहीं था कि लार्ड सभा कामन्स सभा की सभी बातें स्वीकार कर ले। जिन विषयों में कामन्स सभा की दिलचस्पी न हो अथवा विधेयक महत्वपूर्ण न हो तो वैसी परिस्थिति में लार्ड सभा अपना मत रख सकती है।

लार्ड सभा के अधिकारों में कमी कैसे हुई?

१८६० में कागज पर "जकात कर विधेयक" लार्ड सभा ने अस्वीकार कर दिया। १८७१ में सैनिक विभाग में कमीशन बिक्री को उठा देने के लिये प्रस्तावित विधेयक भी लार्ड सभा से अस्वीकृत हो गया।

१८८० में अधिकारच्युत आयरिश काश्तकारों के मुआवजा सम्बन्धी प्रस्तावित विधेयक को भी सभा ने अस्वीकार कर दिया। परन्तु इन सभी विषयों पर कामन्स सभा की अन्तिम विजय हुई। लार्डों को स्वीकार करना पड़ा कि महत्व पूर्ण विषयों पर उनका निर्णय केवल अस्थायी है। उन्हें अपनी बातों पर अड़ने से काम नहीं चलेगा। यदि जनमत कामन्स सभा के पक्ष में हो तो लार्ड सभा को झुकना पड़ेगा।

१९११ तक लार्ड सभा को किसी भी विधेयक के अस्वीकार करने का अधिकार था। परन्तु बहुत दिनों तक वित्तीय अधिकार के प्रयोग नहीं करने से राजस्व विधेयक पर संशोधन का अधिकार भी मृतप्राय हो गया था।

दोनों सदनों का पारस्परिक सम्बन्ध

कितने विधान वेत्ताओं की राय में अपने अधिकार के नहीं प्रयोग करने से राजस्व विधेयक के अस्वीकार करने का अधिकार ही लार्ड सभा ने समाप्त कर दिया। दूसरे विधेयकों के सम्बन्ध में १९११ के पूर्व कोई प्रश्न नहीं उठा था। अर्थात् कामन्स सभा द्वारा प्रेषित अराजस्व विधेयकों की संशोधन करने या अस्वीकार करने का अधिकार था। अस्वीकार के अधिकार का कई बार प्रयोग हुआ भी था। १८३२ का महान सुधार विधेयक ही लार्ड सभा ने पहले अस्वीकार कर दिया। बाद में जब राजा ने प्रधान मन्त्री के परामर्श से लार्ड सभा में सुधार विधेयक को पारित कराने के लिये पर्याप्त संख्या में लार्ड बनाने की धमकी दी तो लार्ड सभा ने उसे स्वीकार कर लिया। १८९३ में "द्वितीय आयरिश होम रूल बिल" को भी अस्वीकार कर दिया। ऐसी परिस्थितियों में कामन्स सभा के पास सिवाय इसके कि अत्यधिक संख्या में लार्ड बना देने के लिये राजा को राजी किया जाय और कोई दूसरा चारा नहीं रहता। साधारणतः जब लार्ड सभा कामन्स सभा द्वारा स्वीकृत किसी विधेयक को अस्वीकृत कर देती है तो कामन्स सभा में रोष और विरोध प्रदर्शन होता है। यदि अस्वीकृत विधेयक सरकारी विधेयक हो और सरकार उसे आवश्यक और महत्वपू समझे तब प्रधान मन्त्री के कहने पर राजा कामन्स सभा को भंग कर देता है। नये चुनाव के फलस्वरूप यदि वही पार्टी पुनः बहुमत में आ जाती है तो लार्ड सभा प्रायः अस्वीकृत विधेयक को स्वीकार कर लेती है।

१९०९ में कामन्स सभा और लार्ड सभा में एक प्रश्न पर खिंच खड़ा हो गया। इस सम्बन्ध में आपस में इतना गहरा मतभेद हो गया कि एक नये कानून की आवश्यकता हुई। उस समय उदारवादी दल का मन्त्रिमण्डल था। लायड जार्ज चान्सलर-आफ-दी-एक्सचेकर थे। उस वर्ष के आय-व्ययक अनुमान पत्र में कुछ नये करों का उल्लेख था विशेषकर भूमि सम्बन्धी। ये कर बड़े जमींदारों पर

अधिक भार स्वरूप थे। इस लिये लार्ड सभा ने उसे अस्वीकार कर दिया। कामन्स सभा ने इस पर अपना रोष और विरोध एक प्रस्ताव पास करके प्रकट किया कि लार्ड सभा का यह कार्य संविधान विरोधी था और लार्ड सभा ने कामन्स सभा के विशेषाधिकार पर आक्रमण किया है। इस पर भी लार्ड लोगों ने कान नहीं दिया। प्रधान मन्त्री ऐसक्विथ ने जनता के नाम अपील की। १९१० में नया निर्वाचन हुआं। निर्वाचन में लार्ड सभा के अधिकारों को सीमित करने का प्रश्न उठाया गया और उस पर अधिक जोर दिया गया। उदारवादी दल की जीत हुई। कामन्स सभा ने पुनः राजस्व विधेयक को पास कर लार्ड सभा में स्वीकृति के लिये भेजा। लार्ड सभा ने जनता के निर्णय को स्वीकार किया और राजस्व विधेयक पर अपनी सम्मति दे दी। परन्तु उदारवादी दल इस बात पर तुला हुआ था कि दोनों सदनों का आपसी सम्बन्ध कानून के द्वारा निश्चय कर दिया जाय ताकि लार्ड सभा की अड़ङ्गा नीति से निर्वाचन करने की आवश्यकता न हो।

इस तरह लार्ड सभा के अधिकारों को नियन्त्रित करने के लिये उदारवादी मन्त्रिमण्डल ने कामन्स सभा में विधेयक पुरस्थापित किया। इस विधेयक में चार मुख्य बातें थीं :—(१) आर्थिक विधेयक जब कामन्स सभा में स्वीकृत हो जाय तो वह एक महीने बाद लार्ड सभा के अस्वीकृत कर देने पर भी कानून बन जाय। (२) उक्त विधेयक में आर्थिक विधेयक की परिभाषा दी हुई थी और यदि "आर्थिक बिल" की परिभाषा में कोई मतभेद हो कि कोई बिल आर्थिक है या नहीं तो कामन्स सभा के स्पीकर (अध्यक्ष) की व्यवस्था अन्तिम निर्णय के रूप में मान्य होगी। (३) कोई अन्य सार्वजनिक विधेयक कामन्स सभा के द्वारा तीन लगातार सत्रों में पारित हो जाय तथा विधेयक के प्रथम वाचन और तृतीय वाचन में दो वर्ष का समय व्यतीत हो जाय तो लार्डों के अस्वीकार करने पर भी राज्याधिपति के हस्ताक्षर से वह विधेयक कानून बन जायेगा। (४) पार्लमेण्ट का कार्यकाल अधिक से अधिक सात व° के बजाय पाँच वर्ष कर दिया गया। परन्तु पार्लमेण्ट अपना जीवनकाल किसी संकटकाल में बढ़ा सकती है।

पार्लमेण्ट विधान १९११

जिस पार्लमेण्ट ने १९११ का यह कानून बनाया उसी ने प्रथम महायुद्ध-काल में अपना समय और आठ वर्ष बढ़ा दिया।

लार्ड सभा के अधिकारों को नियन्त्रित करने का यह विधेयक कामन्स सभा के द्वारा स्वीकृत होकर लार्ड सभा में स्वीकारार्थ भेज दिया गया। लार्ड सभा ने विधे-

यक को अस्वीकार नहीं किया पर एक दूसरी योजना के साथ प्रस्ताव पास करके कामन्स सभा के विचारार्थ भेजा। मन्त्रिमण्डल ने इस पर लार्ड सभा को सूचना दी कि यदि लार्ड सभा विधेयक को स्वीकार नहीं करेगी तो पुनः नया निर्वाचन होगा। पुनः नया निर्वाचन १९११ में हुआ। उदारवादी दल और उनके सहायक मजदूर दल तथा आयरिश राष्ट्रवादियों की विजय हुई। लार्ड सभा ने फिर भी विरोध किया। इस पर नये लार्डों के बनाने की धमकी दी गई। बहुत से लार्डों ने अपने को बैठक से अनुपस्थित कर दिया। इस तरह १९११ का पार्लमेण्ट विधान बहुत थोड़े बहुमत से पास हुआ।

प्रोफेसर लास्की ने लिखा है कि पार्लमेण्ट विधान १९११ के द्वारा लार्ड सभा के अधिकारों के नियन्त्रित हो जाने के बाद भी, इसकी शक्ति प्रभावकारी है। यह ठीक है कि अब लार्ड सभा किसी आर्थिक बिल को अस्वीकार नहीं करेगी। परन्तु अन्य विधेयकों को लार्ड सभा अस्वीकार तथा उनमें संशोधन कर सकती है। लार्ड सभा के द्वारा अस्वीकृत अराजस्व विधेयक तभी कानून बन सकता था जब सरकार दो वर्ष में पृथक-पृथक अधिवेशनों में तीन बार कामन्स सभा में विधेयक प्रस्तुत करे और उसे पास करावे। इतना तो निश्चय ही कहा जा सकता है कि इस कानून ने लार्ड सभा के स्थान को गौण और निम्न कर दिया। आर्थिक विधेयकों के ऊपर इसका कोई अधिकार नहीं रहा और अन्य विधेयकों के सम्बन्ध में यदि सरकार का बहुमत कामन्स सभा में बना रहा तो अधिक से अधिक इसे पुनर्विचार[1] के लिए रोकने तथा विलम्ब[2] करने का अधिकार है। परन्तु सामाजिक कारणों से ये अधिकार बहुत अधिक हैं यद्यपि देखने में ऐसा प्रतीत नहीं होता। लार्ड सभा किसी विधेयक के स्वीकार या अस्वीकार करने के अधिकार को समान रूप से प्रयोग नहीं करती। अनुदारवादी दल के शासनारूढ़ होने पर यह अधिकार प्रयोग में नहीं लाया जाता। इस अधिकार का प्रयोग उदारवादी दल या मजदूर दल के शासन में ही होता है। पुनः लार्ड सभा समाजवादी सरकार के कानूनों को दो वर्ष तक तो रोक ही सकती है। शासन के अन्तिम दो वर्षों के विधेयकों को अस्वीकार करके अनिश्चित काल के लिए स्थगित किया जा सकता है। इसका एक मात्र कारण प्रगतिशील दलों के प्रति अविश्वास और विरोध भाव है। इस तरह लार्ड सभा के निर्णयों का प्रभाव साधारण निर्वाचन पर भी आ सकता है। कामन्स सभा के समय, शक्ति और धन का अपव्यय ही होगा यदि लार्ड सभा प्रगतिशील दलों के महत्वपूर्ण विधेयकों को दल गत दृष्टि से देखे। समाज

1—Reviso. 2—Delay.

वादी या उदारवादी शासनों के विधयकों को विलम्ब कराने का अर्थ तो अनिश्चित काल तक प्रगतिशील कार्यों को स्थगित करने के अतिरिक्त और क्या हो सकता है? प्रोफेसर लास्की[1] के शब्दों में विलम्ब करनेका अधिकार बहुत ही महत्वपूर्ण है विशेषकर जब कोई सरकार जिसके प्रति लार्ड सभा का विरोधी भाव है, संकट कालीन अधिकार चाहती है। ऐसी अवस्था में राज्याधिपति के द्वारा पर्याप्त संख्या में प्रगतिशील व्यक्तियोंको लार्ड बनाने की सिफारिश करके लार्ड सभा पर प्रभाव डाला जा सकता है। पर राज्याधिपति ने यदि लार्ड बनाने से इनकार कर दिया तो सरकार के पास पदत्याग या कामन्स सभा के भंग कराने के अतिरिक्त और कोई दूसरा मार्ग नहीं रह जायगा। ये बातें केवल एक अनुत्तरदायी सभा के कारण हैं क्योंकि यह सभा केवल कंजरवेटिव पार्टी के हित की दृष्टि से ही कार्य करने की बात सोचती है। यह कहा जाता है कि विलम्ब कराने का अधिकार उचित और उपयुक्त है क्योंकि बड़े-बड़े परिवर्तन शीघ्रता में नहीं करने चाहिये जब तक यह न मालूम हो जाय कि देश ने परिवर्तनों को स्वीकार किया है या इसके लिये वह तैयार है। लार्ड सभा आश्वासन देती है कि मतदाताओं की निश्चित इच्छा अवश्य ही कानून का स्वरूप धारण करेगी। परन्तु यह आश्वासन लार्ड सभा की तरफ से तभी मिलता है जब कनजरवेटिव पार्टी शासनारूढ़ नहीं है। जब कनजरवेटिव पार्टी की सरकार रहती है तब किसी तरह का परिवर्तन बिना विलम्ब के हो जाता है। पिछले सौ वर्षों के कानूनों के इतिहास के आधार पर यह कहा जा सकता है कि इंगलैण्ड में कानून के द्वारा कोई महत्वपूर्ण परिवर्तन जल्दीबाजी में नहीं हुआ है। लार्ड सभा का कार्य जल्दीबाजी को रोकने की दृष्टि से उपयुक्त है पर यह तर्क तो दो कारणों से असंगत-सा प्रतीत होता है। (१) नियंत्रण या अवरोध केवल एक ही राजनीतिक पक्ष के लिये प्रयोग किया जाता है। (२) लार्ड सभा कनजरवेटिव दल को छोड़ कर अन्य दल की सरकारों को अपने निर्वाचन की प्रतिज्ञाओं को पूरा करने में अड़चन उपस्थित करती है। पुनः कामन्स सभा और लार्ड सभा को मिला कर किसी विधेयक के पास करने में कई वाचनों के कारण विचार करने के लिए तथा जनता की राय जानने के लिए पर्याप्त समय मिल जाता है तब विलम्ब करने के अधिकार का दुष्प्रयोग ठीक नहीं मालूम होता। लार्ड सभा का अवरोध कार्य "मैनडेट" सिद्धांत[2] से

1—Parliamentary Govt. in England, P. 115, Laski.

२—"मैनडेट" सिद्धान्त—"किसी कार्यक्रम के आधारपर निर्वाचित दल को उस कार्यक्रम के पूरा करने का अधिकार।"

भी प्रतिपादित नहीं होता। १६११ के पार्लमेण्टरी कानून की आवश्यकता साधारण निर्वाचन से सिद्ध हो गई थी परन्तु लार्डों ने इसे बड़ी दिक्कत के साथ नये लार्डों के बनने की धमकी पर ही स्वीकार किया।

लार्ड सभा प्रधानतः सम्पत्ति और जमींदार वर्ग का प्रतिनिधित्व करती है। इसलिये यह स्वभावतः अनुदार मनोवृति की है। अर्थात् यह वर्तमान सामाजिक और आर्थिक परिस्थिति में परिवर्तन का विरोध करती है। अतः लार्ड सभा के सदस्य अपनी सामाजिक परिस्थिति और झुकाव के कारण उसी दल का साथ देते हैं जो दल चर्च और रईस वर्ग से चिपका रहता है।

लार्ड सभा प्रधानतः अनुदार है

१८३२ के पार्लमेण्टरी सुधार के बाद बहुत दिनोंतक उदारवादी दलों का ही शासन था। इन लोगों ने लार्डों की संख्या बढ़ाई फिर भी लार्ड सभा का स्वरूप अनुदार ही रहा। क्योंकि परिस्थिति के कारण लिबरल लार्ड भी तथा उनके उत्तराधिकारी कनजरवेटिव होते थे। लार्ड सभा कनजरवेटिव पार्टी का साथ अधिक देती है। बल्कि यह कहना गलत नहीं है कि लार्ड सभा कनजरवेटिव पार्टी के हाथ में एक यन्त्र बन गई है। अनुदार दल के इशारे पर लार्ड सभा अधिकतर कार्य करती है। यों तो छोटी छोटी चीजों पर लार्ड सभा अनुदार दल से अपना मतभेद प्रकट करती है पर महत्वपूर्ण कार्यों में अनुदार दल का पूर्ण साथ देती है।

प्रोफेसर लास्की[1] का मत है कि यदि किसी लोकतान्त्रिक राज्य में द्वितीय सदन की आवश्यकता हो तो लार्ड सभा कनजरवेटिव सरकार के कार्य काल में सबसे अच्छी द्वितीय सभा होगी। उस समय इसके बहस का स्तर बहुत ही अच्छा रहता है। कोई ऐसी बात नहीं होती जिससे जनता में कोई आन्दोलन उठ खड़ा हो। पर जब कोई प्रगतिशील सरकार शासनारूढ़ हो तो बड़ी बातें उठ खड़ी होती हैं। उस समय तो लार्ड सभा "सम्पत्ति का सामान्य गढ़" के रूप में प्रकट होती है। कनजरवेटिव पार्टी के लिए यह संरक्षित शान्ति के रूप में रहती है। जिसका प्रयोग विजयी प्रगतिशील दल के प्रभाव को रोकने में किया जाता है।

गत पचास वर्षों में कई अवसरों पर लार्ड सभा के सुधार की बात उठी। उसकी शक्ति कम करने और उसकी निर्माण-पद्धति के लिए अनेक सुझाव उपस्थित हुए। जब कभी लार्ड सभा किसी महत्वपूर्ण विधेयक को अस्वीकार करती है तभी इसके विरोध में आवाजें उठती हैं।

लार्ड सभा के सुधार के लिए प्रस्ताव

1—Parliamentary Government of England. Page 114.

इस योजना के अनुसार लार्ड सभा की संख्या ३३० होती। इसमें कुछ लार्ड और कुछ साधारण जन होते। लार्डों की संपूर्ण संख्या अपने प्रतिनिधियों के रूप में सौ लार्डों को लार्ड सभा की सदस्यता के लिए निर्वाचित करेगी। क्राउन सौ सदस्यों को मनोनीत करता। प्रादेशिक आधार पर १२० सदस्य कामन्स सभा के द्वारा चुने जाते। सभी विशपों के द्वारा पांच प्रतिनिधि निर्वाचित किये जाते। परन्तु यह योजना स्वीकृत नहीं हुई।

लैन्स डाउन योजना

प्रथम महायुद्ध के बाद ब्रिटिश पार्लमेण्ट ने लार्ड सभा के सुधार सम्बन्धी सुझाव के लिए एक समिति की नियुक्ति की। इसका कार्य विविध योजनाओं के आधार पर एक उपयुक्त योजना तैयार करके पार्लमेण्ट की स्वीकृति के लिए प्रस्तुत करना था। कमेटी में तीस सदस्य थे। दोनों सभाओं से समान संख्या में सदस्य लिए गये थे। समिति के अध्यक्ष लार्ड ब्राइस थे। इस कमेटी ने १९१८ में एक लम्बी रिपोर्ट कुछ निश्चित सिफारिशों के साथ प्रस्तुत की। इसकी सिफारिश थी कि—

ब्राइस योजना

(१) द्वितीय सदन के सदस्यों की संख्या घटा दी जाय।

(२) सदन के एक तिहाई सदस्य लार्डों के द्वारा चुने जायँ।

(३) प्रादेशिक समूहों के आधार पर कामन्स सभा के सदस्यों द्वारा दो तिहाई सदस्यों का निर्वाचन हो।

(४) इस तरह से निर्वाचित द्वितीय सदन और कामन्स सभा में किसी विषय पर मतभेद हो तो दोनों सभाओं के ३०, ३० सदस्यों की सम्मिलित कान्फ्रेन्स के द्वारा मतभेद निवारण हो।

इस रिपोर्ट का बहुत गहरा विरोध हुआ। विशेषकर उस प्रस्ताव पर जिसमें एक सम्मिलित कान्फ्रेन्स के द्वारा दोनों सभाओं के मतभेद को दूर करने के लिए कहा गया था। ब्राइस कमेटी की सिफारिशों के ऊपर सरकार ने कोई ध्यान नहीं दिया। तत्कालीन मन्त्रिमण्डल ने अपनी एक कमेटी नियुक्ति की। कमेटी के परामर्श से मन्त्रिमण्डल ने १९२२ में पाँच प्रस्ताव लार्ड सभा के पास विचारार्थ भेजा। लार्ड सभा ने इस पर कोई ध्यान नहीं दिया। जनता ने भी उन प्रस्तावों र कोई उत्साह नहीं दिखलाया। लार्ड सभा के अधिकारों को बढ़ाने के पक्ष में

१९२२ के प्रस्ताव

बहुत कम लोग थे। १९२२ में जब लायड जार्ज की संयुक्त सरकार अपदस्थ हो गयी तो उसी के साथ पाँचों प्रस्ताव भी समाप्त हो गये।

संक्षेप में वे पांचों प्रस्ताव निम्नलिखित थे—

(१) लार्ड सभा के निर्माण में राजवंश के लार्डों, चर्च-लार्डों और कानूनी लार्डों के अतिरिक्त अन्य सदस्य भी होंगे—

(अ) प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप में निर्वाचित सदस्यों की एक निश्चित संख्या होगी। इनके निर्वाचक लार्ड सभा के बाहर के लोग होंगे।

(ब) लार्डों के द्वारा भी निर्वाचित प्रतिनिधि होंगे जिनकी संख्या निश्चित होगी।

(स) कुछ सदस्य क्राउन के द्वारा मनोनीत होंगे।

(२) राजवंश के लार्डों और कानूनी लार्डों के अतिरिक्त नये नियम के अनुसार निर्मित लार्ड सभा के अन्य सदस्यों का कार्यकाल निश्चित होगा और उनका पुनर्निर्वाचन हो सकेगा।

(३) नव निर्मित लार्ड सभा की संख्या करीब करीब ३५० के लगभग होगी।

(४) लार्ड सभा राजस्व विधेयक को न तो अस्वीकार और न संशोधित कर सकेगी। कोई विधेयक राजस्व विधेयक है, या नहीं है, या आंशिक रूप में है या आंशिक रूप में राजस्व सम्बन्धी नहीं है, इसका निर्णय दोनों सदनों की एक संयुक्त स्थायी समिति के द्वारा होगा और वह निर्णय अन्तिम समझा जायेगा। वह संयुक्त स्थायी समिति प्रत्येक नयी पार्लमेण्ट के प्रारम्भ में नियुक्त होगी। इसमें प्रत्येक सदन के सात सदस्य होंगे। कामन्स सभा के "स्पीकर" इस समिति के अध्यक्ष होंगे।

(५) इन प्रस्तावों के आधार पर निर्मित लार्ड सभा का नया अधिकार नियम लार्ड सभा की स्वीकृति के बिना परिवर्तित नहीं हो सकेगा।

समय समय पर कामन्स सभा में लार्ड सभा के पुनर्गठन पर विचार हुआ है। विमर्श से आपस के मतभेद का ही पता चला है। पुनर्निर्माण पर दोनों सदनों परन्तु विचार का एक विचार नहीं हुआ। लार्ड सभा जैसी है, एक जनतन्त्र में उस तरह के सदन के लिये कोई स्थान नहीं हो सकता। जान ब्राइट ने एकबार कहा था कि वंशानुगत लार्ड सभा एक स्वतन्त्र तथा जनतन्त्र देश में सदा नहीं रहेगी। प्रोफेसर मुनरो ने लिखा है कि यह भी सत्य है कि जब तक उसके स्थान पर कौन

सा नया स्वरूप होगा उस पर सहमति नहीं हो जाती तब तक तो वह पुराना रूप चलता रहेगा। "अंग्रेज जिस अनिस्ट को जानते हैं उसे सहते रहेंगे पर जिसे नहीं जानते उसकी तरफ नहीं दौड़ते"[1]। इँगलैण्ड में अमेरिकी सिनेट की तरह द्वितीय सदन का संघटन नहीं हो सकता क्योंकि इँगलैण्ड संघात्मक राज्य नहीं है। तृतीय फ्रान्सिसी जनतन्त्र का सिनेट ग्रेट ब्रिटेन में व्यवहार्य हो सकता था परन्तु अंग्रेज उसे अपने देश के लिये अनुकरण योग्य नहीं मानते। प्रोफेसर लास्की ने लिखा है कि वामपन्थी या तो द्वितीय सदन चाहते नहीं और चाहते भी हैं तो कुछ नारवेजियन ढंग की जो बहुत ही संकीर्ण अर्थ में केवल संशोधन[2] (पुनर्विचार) करने का काम करे। दक्षिणपन्थी ऐसे ढंग का द्वितीय सदन चाहते हैं जो सचमुच वामपन्थियों की सरकार बनने पर उनके प्रस्तावों पर विलम्ब (रोकने) करने[3] के आवश्यक अधिकार का प्रयोग कर सके।

लार्ड सलिसबरी का १९३२ का प्रस्ताव

लार्ड सलिसबरी ने १९३१ में लार्ड सभा के सुधार के लिये प्रस्ताव उपस्थित किया था। प्रस्ताव उपस्थित करते समय सफाई के साथ उन्होंने अपना उद्देश्य घोषित किया। उनका ख्याल था कि अवश्य ही एक दिन आयेगा जब समाजवादी सरकार हो जायेगी। समाजवाद को वह विध्वंसकारी मानते थे। इस लिये वह ऐसा द्वितीय सदन चाहते थे जो समाजवाद के आगमन को जहाँ तक हो सके रोकने में समर्थ हो। उनके प्रस्ताव स्वीकृत नहीं हुए। सभी पार्टियों में इस बात पर सहमति है कि लार्ड सभा की पुनरनिर्माण विधि और अधिकारों के सुधारने के लिये एक सामान्य सहमति का होना आवश्यक है। लार्ड सलिसबरी के प्रस्ताव के अनुसार नव निर्मित लार्ड सभा में करीब तीन सौ सदस्य होते। इसके आधे सदस्य बारह वर्ष के लिये वंशानुगत लार्डों के द्वारा चुने जाते। बाकी आधे सदस्य उतने ही समय के लिये सरकार द्वारा मनोनीत होते। अर्थात् डेढ़ सौ सदस्य पुराने लार्डों के प्रतिनिधि और डेढ़ सौ सरकार के मनोनीत प्रतिनिधि होते। रिक्त स्थानों की पूर्ति इन्हीं नियमों के आधार पर होती रहेगी। सभा के वर्तमान अधिकार जैसे के तैसे रहेंगे। वंशानुगत लार्ड निर्वाचकों की संख्या किसी संकटकाल में बहुत अधिक न हो जाय

---

1. "English men prefer to bear the ills they know than to fly to others they know not of" Munroe.
2. Revise. 3. Delay.

इसके लिये कानून के द्वारा 'क्राउन' को लार्ड बनाने का अधिकार एक वर्ष में केवल बारह तक सीमित कर दिया जायगा।

लार्ड सलिसबरी के प्रस्ताव पर प्रोफेसर लास्की ने लिखा है कि इसके अनुसार अप्रत्यक्ष निर्वाचन के द्वारा कनजरवेटिव पार्टी को स्थायी रूप से अधिकारारूढ़ करना है। कनजरवेटिव पक्ष से आने वाले किसी प्रस्ताव का यही लक्ष्य हो सकता है। योग्य व्यक्तियों की मनोनीत सिनेट भी प्रधानतः अनुदार ही होगी। मिश्रित द्वितीय सदन जिसमें कुछ निर्वाचित और कुछ मनोनीत सदस्य हों, वह भी सन्तोषप्रजनक नहीं होगी। उसमें भी स्थायी रूप से कनजरवेटिव पार्टी का बहुमत रहेगा। मजदूर दल इस सिद्धान्त को अस्वीकार नहीं करेगा।

लास्की के विचार

प्रादेशिक या पेशा के आधार पर निर्वाचित द्वितीय सदन में भी कठिनाई है। प्रादेशिक आधार पर निर्वाचन के लिये निर्वाचन क्षेत्र निश्चय करने में झंझटें उठ खड़ी होंगी। मताधिकार के विषय में भी गड़बड़ी हो सकती है। वयस्क मताधिकार तथा अन्य अधिकार सम्बन्धी विशेष अड़चनें उपस्थित होंगी। जहाँ कहीं भी दो निर्वाचित सदन हैं वहाँ अवश्य ही एक का अधिक अधिकार और प्रभाव हो जाता है। जैसे अमेरिका में सिनेट और फ्रान्स में चेम्बर आफ डिपुटीज हैं। संघ राज्य को छोड़कर अन्यत्र निर्वाचित द्वितीय सदन का कोई अर्थ नहीं है जब तक प्रथम सदन के निर्वाचन क्षेत्र और निर्वाचन तिथि में भेद न हो। कार्य और धन्धों के आधार पर प्रतिनिधित्व में भी अड़चनें हो सकती है। पूँजी और श्रम का किस अनुपात में प्रतिनिधित्व होगा। किन-किन वर्गों को प्रतिनिधित्व दिया जायेगा? किस तरह और कहाँ सीमा निर्धारित होगी। स्त्रियों के प्रतिनिधित्व में भी दिक्कतें होंगी। फिर डाक्टरों को परराष्ट्र सम्बन्धों पर वोट देने का अधिकार क्यों और कैसे होगा। एक डाक्टर अपने विषय का विशेषज्ञ है न कि इंजिनियरिंग का या कृषि का। धन्धों के आधार पर निर्वाचित सभा का अधिकार और कार्य क्या होगा।

पुनः कनजरवेटिव पार्टी की योजना मजदूर दल के द्वारा मान्य न होगी और न मजदूर दल की योजना कनजरवेटिव पार्टी के द्वारा स्वीकृत होगी।

मजदूर दल की नीति के अनुसार तो मजदूर दल केवल एक ही व्यवस्थापक सभा के पक्ष में है। अभी तक अधिक लोग एक ही व्यवस्थापक सभा के पक्ष में हैं। एक प्रसिद्ध लेखक ने दोनों सदनों के विषय में अपनी राय देते हुए लिखा है कि यदि द्वितीय सदन पहले सदन के विचारों से सहमत हो जाय तो

वह व्यर्थ और बेकार है। यदि वह प्रथम सदन के विचारों से सहमत नहीं होता तो वह खतरनाक है।

युद्धोत्तर काल की पार्लमेण्ट का अनुभव यही बतलाता है। द्वितीय सभा प्रगतिशील सरकारों के लिये प्रतिगामिता का स्वरूप बन जाती है या जिस समय सामाजिक व्यवहारों और प्रयोगों में आवश्यक और शीघ्र परिवर्तन चाहिये उस समय वह गति को रोकने का प्रयत्न करती है। मजदूर दल इस तर्क से भी प्रभावित नहीं है कि प्रायः बहुत से आधुनिक राज्यों ने द्वितीय सदन कायम रखा है। और इसकी स्थापना राजनीतिक अनुभवों की स्वयंसिद्धि मान ली जाय।

प्रोफेसर लास्की का ख्याल था कि मजदूर दल एक लघु द्वितीय सदन की बात सोच सकता है जिसका कार्य पुनर्विचार या संशोधन होगा। परन्तु इस छोटी सी परामर्श दात्री सभा को कामन्स सभा के द्वारा स्वीकृत विधेयक को रोकने या विलम्ब करने का अधिकार नहीं रहेगा। इस नये द्वितीय सदन में अधिक से अधिक १०० सदस्य होंगे। इसका निर्वाचन नयी कामन्स सभा के द्वारा होगा। प्रत्येक राजनीतिक दल कामन्स सभा में अपनी संख्या के अनुसार अपनी-अपनी सूची तैयार करेगा। उन्हीं सूचियों के आधार पर चुनाव हो जायेगा। इस तरह की सभा कामन्स सभा का लघु स्वरूप होगी। कामन्स सभा के भंग हो जाने के बाद द्वितीय सदन के सदस्यों का पुनर्निर्वाचन होगा। इस तरह जिस दल का बहुमत कामन्स सभा में रहेगा उसका बहुमत द्वितीय सभा में भी होगा। ऐसी सभा के द्वारा विधेयकों के समाप्त करने और विलम्ब करने का भय भी नहीं रहेगा। लार्ड सभा के द्वारा किये जाने वाले सारे कार्य उसके द्वारा हो सकेंगे। पुराने देश-सेवकों तथा अवकाश प्राप्त राजनीतिज्ञों के लिये आसानी से स्थान दिया जा सकता है जो अपनी वृद्धावस्था के कारण चुनाव की सरगर्मी और दौड़धूप को बर्दाश्त न कर सकते हों। "इसका कार्य परामश देना, प्रोत्साहित करना और सावधान करना होगा"[1] यह सभा सरकार के आवश्यक और महत्वपूर्ण कार्य में अवरोध नहीं कर सकेगी।

कुछ लोगों का ख्याल है कि एक द्वितीय सभा का होना इस लिए आवश्यक है कि वह प्रथम सभा के कार्यों पर आवश्यक रोक लगा सकेगी। जल्दबाजी में पास किए हुए तथा अपूर्ण रूप से विचारित विधेयकों को कानून बनने से रोकने के लिए भी यह आवश्यक है। इसलिए दोनों प्रश्नों की दृष्टि से निर्वाचन

1. "It would be able to advise and encourage and warn."—Laski—Paniamentary Govt. in England, Page 124.

सभा अपने क्षेत्र के बाहर जाने की कोशिश नहीं करती और वैसे कानून के अवरोध करने की कोशिश नहीं करती जिसे देश स्वीकार करने के पक्ष में है। इसने अपनी शक्तिका ह्रास बड़ी प्रसन्नता के साथ स्वीकर कर लिया है। अब इसके सदस्य इसलिए क्रोधित नहीं होते या चिढ़ते नहीं कि देश की बड़ी बड़ी समस्याओं पर साधारण सभा में ही निश्चय हो जाता है।

सम्प्रति लार्ड सभा को समाप्त करने या सुधार करने का आन्दोलन ढीला हो गया है। परन्तु प्रोफेसर लास्की ने लिखा है कि यदि लार्ड सभा जैसी है वैसी ही छोड़ दी जाय तो अभी या थोड़े दिनों के बाद समाजवादी सरकार से इसका संघर्ष होगा। क्योंकि लार्ड सभा के निर्माण से यह स्पष्ट है कि यह सभा स्थिर वर्ग का प्रतिनिधित्व करती है। जहाँ तक निजी सम्पत्ति का प्रश्न है वहाँ एक दिन समाजवादी सरकार से संघर्ष होगा।

अतः लार्ड सभा का सुधार होना आवश्यक है। पर प्रोफेसर लास्की का ख्याल है कि इसका सुधार होना सरल नहीं है। यदि अनुदार दल के तत्वावधान में इसका सुधार हुआ तो उसे समाजवादी दल स्वीकार नहीं करेगा। उसी तरह यदि मजदूर दलका सरकार के द्वारा इसका सुधार हो तो अनुदार दल के लिए उपयुक्त नहीं होगा और न वे स्वीकार करेंगे। यही लार्ड सभा के सुधार में पेचदगी हैं। लार्ड सभा के सुधार में राज्य के आर्थिक आधार की बातें छिपी हुई हैं। लार्ड सभा की दिवाल ही समाज के पुराने आर्थिक ढ़ाचे पर खड़ी है।

दोनों सभाओं में जब जब संघर्ष हुए हैं प्रायः आर्थिक विषयों पर हुए हैं। लार्ड सभा जनता की अन्तिम इच्छा जान लेने पर किसी भी प्रगतिशील विधेयक का अवरोध नहीं करती। पर इस अर्थ में लार्ड सभा निष्पक्ष नहीं है। जनता की इच्छा का प्रश्न केवल वामपन्थी सरकार के आने पर ही उठता है। अर्थात् लार्ड सभा का 'विटो' अनुदार दल के लिये नहीं बल्कि मजदूर दल के लिए ही है। इसलिये कहा जाता है कि लार्ड-सभा हर समय अनुदार दल के लिए ढाल है और वह केवल एक पक्षीय है। इस प्रकार मजदूर दल के शासन में साधारण सभा का भंग होना संविधान तोड़ना है। मजदूर दल जनता के द्वारा निर्वाचित होकर पुनः जनता के पास जाने से नहीं डरता। पर प्रश्न यह है कि मजदूर सरकार की जीत जनता के वोटों के द्वारा होती है। उनके कार्यक्रम और सिद्धान्त से जनता तथा सभी लोग परिचित होते हैं। फिर जब वैधानिक ढंग से निर्वाचन में विजय प्राप्त करके मजदूर दलवाले शासनारूढ़ होते हैं तो उनके कार्य में

एक अप्रतिनिधि सभा जो जनता के एक हिस्से का भी प्रतिनिधित्व नहीं करती क्यों करे उसके कार्य में बाधा डालेगी। मजदूर दल जानता है कि लार्ड सभा का 'विटो' केवल उन्हीं के लिये है। १६३६ में बाल्डविन सरकार ने जनता से बिना स्वीकृति (मैनडेट) प्राप्त किये हुए पुनः शस्त्रीकरण का कार्यक्रम परिचालित किया।

लास्की ने लिखा है कि यदि लार्ड सभा के आधारभूत सिद्धान्त विभिन्न दलों के लिये असमान रूप से कार्यान्वित होंगे तो कोई संविधान सफलता पूर्वक नहीं चल सकेगा। रैमजे म्योर के ख़्याल से लार्ड सभा केवल पुनरविचार करने तथा विलम्ब करने वाली संस्था के रूप में ही रह गयी है। पर विलम्ब करने का अधिकार तो बहुत बड़ा अधिकार है जिसे लार्ड सभा जनता की इच्छा के विरुद्ध प्रयोग कर सकती है। उसके विलम्ब करने का यह अधिकार "एक लोकतान्त्रिक राज्य में कालगणना की दृष्टि से भारी भूल या भ्रम है"। यों तो प्रत्यत्त रूप में लार्ड सभा का प्रतिरोधात्मक अधिकार समाप्त हो गया पर वास्तविक रूप में वह वित्त सम्बन्धी विधेयकों पर भी है क्योंकि सामाजिक पुनर्निमाण के सभी विधेयक आमदनी के पुनर्वितरण के विधेयक होते हैं।

कुछ लोगों का ख्याल है कि इस जिच को दूर करने के लिए एक लोक-तान्त्रिक पद्धति भी है जिससे साधारण सभा के भंग होने की नौबत भी नहीं आयेगी। वह है जनमत संग्रह (रेफरेण्डम)।

रैफरैण्डम

प्रश्न जन मत संग्रह का नहीं है। जनता की स्वीकृति लेना तो लोकतान्त्रिक ढंग है ही। पर इसका प्रयोग लार्ड सभा के ऊपर निर्भर करेगा। वह जब चाहे किसी सरकारी बिल को रेफ-रेण्डम के लिये बाध्य कर सकती है। अतः प्रश्न है दक्षिण पक्षीय और वामपक्षीय दलों के बीच पक्षपात का।

जटिल राष्ट्रीय प्रश्न जनता की वोट से किस प्रकार निश्चित होंगे विचार करने की बात है। साधारण जनता बहुत सूक्ष्म और पेचीली वस्तुओं के समझने और दिलचस्पी लेने में असमर्थ होती है। रेफरेण्डम में जनता किसी तरफ जा सकती है। किसी पार्टी को केवल वोट देने तथा दूसरी तरफ किसी बिल पर साधारण जनता विचार करके अपना निर्णय दे, इसमें भेद है। एक मोटे ढंग पर जनता के सामने खानों के राष्ट्रीयकरण का प्रश्न रखा जा सकता है पर किसी बिल की विभिन्न धाराओं को समझकर उनके लिये वोट देना कठिन हो सकता है।

रेफरेण्डम के समय वोट देने में हजारों की संख्या में ऐसे लोग भी हो सकते हैं कि जो रेफरेण्डम के विषय में कोई दिलचस्पी न रखते हों पर सरकार की किसी शिक्षा सम्बन्धी या स्वास्थ्य सम्बन्धी नीति के कारण सरकार का विरोध करते हैं। रेफरेण्डम में सरकार के विरुद्ध वोट देने की बात जनमत संग्रह के विषय की पक्षता या विपक्षता से नहीं बल्कि किसी और ही कारण से हो सकती है। विषयों का पार्थक्य बड़ा कठिन होगा। किसी को वोट देने से रोका भी नहीं जा सकता। विरोधी दल सरकार को अपदस्थ करने के लिये रेफरेण्डम के विषय के बाहर की बातों का भी प्रचार कर सकता है। स्विटजरलैंड और अमेरिका में रेफरेण्डम का फल बहुत कल्याणकर या प्रगतिशील नहीं माना जाता। प्रत्यक्ष सरकार और प्रातिनिधिक सरकार एक ही वस्तु नहीं है। पार्टियाँ जनता को चुनाव के लिये तैयार करती हैं। उसका सिद्धान्त और मनोविज्ञान पृथक है। पार्टियों के कार्यकर्ता अपने विचार तथा कार्यक्रम की मोटी बातें जनता में प्रचारित करते हैं। लोग अपने ढंग से उसे समझ लेते हैं और उस पर वोट देते हैं। पर इस युग की आर्थिक और सामाजिक पुनर्निर्माण की पेचीली बातों को बिलों की विभिन्न धाराओं में जब पार्लमेण्ट के काफी सदस्य ही नहीं समझ पाते तो जनता क्या समझ सकती है।

इस प्रकार रेफरेण्डम (जनमत गणना) से भी यह कार्य नहीं हो सकता।

लार्ड सभा के सुधार की समस्या बड़ी विचित्र है। कामन्स सभा और लार्ड सभा के सम्बन्ध को पूर्ण रूप से व्यवस्थित करना ब्रिटिश राजनीतिज्ञों के लिये आवश्यक हो गया है।

यह कार्य प्रमुख पार्टियों की सहमति से ही सरलता पूर्वक हो सकेगा। क्योंकि लार्ड सभा के सुधार का अर्थ स्थिर स्वार्थ वाले वर्ग के अधिकार को समाप्त करना है। राजनीतिक लोकतन्त्र और आर्थिक समानता के युग में लार्ड सभा के वर्तमान स्वरुप के लिये कोई स्थान नहीं है।

द्वितीय महायुद्ध के बाद १९४५ में साधारण निर्वाचन हुआ। प्रथम बार मजदूर दल का पूर्ण बहुमत कामन्स सभा में हुआ। अपने विशाल बहुमत से परिवेष्ठित मजदूर दल नये नये सुधारों को करने के लिए इच्छुक था। उसके पक्ष में भारी बहुमत इस बात का परिचायक था कि जनता की स्वीकृति उसके कार्यक्रम को प्राप्त है। द्वितीय सदन को किसी 'बिल' के विलंब करने का जो अधिकार था, वह मजदूर दल के लिए असह्य था। द्वितीय सदन के सुधार का पुराना प्रश्न पुनः उठ खड़ा हुआ। सुधार करना सरल नहीं था।

१९११ के पार्लमेन्ट विधान का संशोधन

लार्ड सभा की स्वीकृति से ही यह कार्य हो सकता था। लार्ड सभा भी यह समझती थी कि मजदूर सरकारके विधेयकोंको अस्वीकार करनेका अर्थ मजदूर सरकार से प्रत्यक्ष संघर्ष होगा। इस लिए मजदूर सरकार के कुछ विधेयकों को लार्ड सभाने प्रारम्भ में स्वीकार किया। और साथ ही स्वीकृति देने में कुछ संशोधन सरकार से मनवा भी लिए। सरकार ने भी संशोधनों को इस लिए स्वीकार किया कि इसके बदले में "बिलों" को दो दो वर्ष लटकना होगा।

१९४७ के अक्टूबर में "राजा के भाषण" में १९११ के पार्लमेण्ट विधान में संशोधन उपस्थित करने का संकेत था। सरकार यह चाहती थी कि जब तक लार्ड सभा का पूर्ण सुधार न हो तब तक इसके विलम्ब करने का अधिकार ही कम कर दिया जाय। १९११ के नियम के अनुसार कामन्स सभा के किसी विधेयक को लार्ड सभा अस्वीकृत कर दे तो पुनः कामन्स सभा उक्त विधेयक को तीन लगातार सत्रों में यदि पास करे तथा प्रथम वाचन से लेकर अन्तिम वाचन तक दो वर्ष का समय व्यतीत हो जाय तो उक्त विधेयक (के लार्ड सभा के द्वारा अस्वीकृत रहने पर भी) राज्याधिपति के पास हस्ताक्षर के लिये भेज दिया जायेगा। मजदूर सरकार समय को कम करना चाहती थी। एक संशोधन-विधेयक[1] के द्वारा "तीन लगातार सत्रों के" स्थान पर "दो सत्रों में पास करना" तथा "प्रथम वाचन से लेकर अन्तिम वाचन तक" केवल एक वर्ष का समय व्यतीत हो ऐसा परिवर्तन प्रस्तावित हुआ।

कामन्स सभा ने फरवरी १९४८ में इस विधेयक को पास करके लार्ड सभा में भेज दिया। १९४८ के सितम्बर में कामंन्स सभा का विशेष अधिवेशन हुआ और उसमें संशोधन विधेयक दूसरी बार पास हुआ। लार्ड सभा ने पुनः उसे अस्वीकार कर दिया। कामन्स सभा ने दिसम्बर १९४८ में तीसरी बार उस संशोधन विधेयक को स्वीकार किया। तीसरी बार में कामन्स सभा ने विधेयक को ३२३ मतों से १९५ मतों के विरुद्ध पास किया। लार्ड सभा ने तीसरी बार भी २०४ मतों से ३४ मतों के विरुद्ध संशोधन विधेयक अस्वीकार कर किया।

परन्तु तीन बार लगातार सत्रों में पास करने के कारण संशोधन विधेयक कानून हो गया। अब लार्ड सभा को अराजस्व विधेयकों के विलंब करने का अधिकार केवल एक वर्ष तक ही सीमित है। अर्थात् किसी भी अराजस्व विधेयक पर एक वर्ष के लिए लार्ड सभा प्रतिषेधाधिकार का प्रयोग कर सकती है।

1—Amending Bill.

सातवां अध्याय

कामन्स-सभा

इस समय कामन्स सभा के सदस्यों की संख्या ६१५ है, जिसमें इंगलैण्ड से ४९२, स्काटलैण्ड से ७४, वेल्स से ३६ और उत्तरी आयरलैण्ड से १३ सदस्य चुने जाते हैं। प्रत्येक सदस्य करीब करीब पचहत्तर हजार मतदाताओं का प्रतिनिधित्व करता है।

निर्वाचन क्षेत्रों के पुनर्गठन या पुनर्विभाजन के लिये कोई कानूनी समय निश्चित नहीं है। १९१८ के बाद थोड़ा बहुत पुनर्गठन १९५० के निर्वाचन के पहले हुआ था।

१९१८ के निर्वाचनक्षेत्रों के पुनर्गठन के लिये एक पुनर्विभाजन आयोग[1] नियुक्त हुआ था। उस आयोग में ऐसे ही व्यक्ति रखे गये थे जिनके चरित्र और सच्चाई पर कामन्स सभा को पूरा विश्वास था। कामन्स सभा के सभी दलों द्वारा स्वीकृति सिद्धान्त के आधार पर कमीशन ने क्षेत्रों के विभाजन के लिये योजना तैयार की थी। कमीशन ने स्थायी जांच भी किया था और जितनी सिफारिशें आई थीं उन्हें एक बिल में यथायोग्य समावेश करके पार्लमेण्ट की स्वीकृति के लिये प्रस्तुत किया। बिल थोड़े परिवर्तनों के साथ स्वीकृत हो गया।

लोग ऐसा समझ सकते हैं कि निर्वाचनक्षेत्र के परिसीमन में एकपक्षता होती होगी पर इंगलैण्ड एक ऐसा देश है जहां राजनीतिक परम्परायें इतनी सुदृढ़ हैं कि ऐसी चीजें नहीं होतीं। सर्वसाधारण की राजनीतिक चेतना का स्तर ऊंचा है। कोई राजनीतिक दल अपने दल की विजय की दृष्टि से निर्वाचनक्षेत्रों का परिसीमन नहीं कराता। अंग्रेज जाति में सार्वजनिक भाव पूर्णरूप से विकसित है। निर्वाचन क्षेत्रों का परिसीमन व्यावहारिकता का ख्याल रखते हुए ऐतिहासिक सीमा के अनुसार प्रायः होता है। कोई एक नगर या दो मिले हुये या निकट के नगर या किसी बड़े शहर का एक भाग या शहरों और नगरों के निकाल लेने के बाद किसी काउण्टी के बचे हुए हिस्सों का निर्वाचन क्षेत्र बनता है। दो काउण्टी के हिस्सों को लेकर या दो शहरों के कुछ भागों को लेकर एक निर्वाचन क्षेत्र बनाया जाता हो ऐसी बात नहीं है। किसी बड़े शहर या काउण्टी के हिस्सों को लेकर एक

---

1 Commission

से अधिक निर्वाचन क्षेत्र बनते हैं तो उन्हें उस स्थान के नाम से पुकारते हैं। अमेरिका की तरह उनका नाम संख्या में नहीं पड़ता। जैसे कोई पार्लमेण्ट का सदस्य लिवरपुल के पश्चिमी डर्वी क्षेत्र का प्रतिनिधित्व करेगा या लंकाशायर के डारविनक्षेत्र का प्रतिनिधित्व करेगा।

नगरों और काउण्टियों में ही कामन्स सभा के सदस्यों का सारा प्रतिनिधित्व नहीं समाप्त हो जाता। १६१८ के नियम के अनुसार अट्ठारह प्रतिनिधि ब्रिटिश विश्वविद्यालयों के द्वारा चुने जाते थे। आयरिश स्वतन्त्र राज्य के हट जाने से विश्वविद्यालय के सदस्यों की संख्या घट गई है। अब केवल बारह सदस्य ही ब्रिटिश विश्वविद्यालयों से चुने जाते हैं।

परन्तु १६४६ के पार्लमेण्ट के नियम से विश्वविद्यालयों का प्रतिनिधित्व समाप्त हो गया।

विधान के अनुसार कामन्स सभा का चुनाव पांच वर्ष में एकबार होना चाहिये। परन्तु पार्लमेण्ट यदि चाहे तो अपना कार्यकाल बढ़ा सकती है।

कामन्स सभा का कार्यकाल

पार्लमेण्ट को यह अधिकार प्राप्त है कि वह विधान को परिवर्तित करके कार्यकाल को बढ़ा दे। प्रथम और द्वितीय महायुद्धों के समय कार्यकाल बढ़ा दिया गया था। यों तो पार्लमेण्ट कभी भी भंग हो सकती है। राजा प्रधानमंत्री के परामर्श पर पार्लमेण्ट को भंग करने की घोषणा करता है। प्रधानमंत्री कभी-कभी विपक्षीदल की मांग और विरोध के कारण कामन्स सभा को भंग करने की सलाह देता है। कभी वह जनमत की प्रवृत्ति को देखकर भी चुनाव कराता है। साधारण अवस्था में कार्यकाल पूरा हो जाने पर ही सभा भंग होती है। प्रायः कामन्स सभा के सदस्य अपना पूरा समय समाप्त करना चाहते हैं। वे यह नहीं चाहते कि अवधि समाप्त होने के पहले ही कामन्स सभा भंग कर दी जाय और नया चुनाव हो। नये चुनाव में खर्च पड़ता है और हारने की भी आशंका रहती है। परन्तु प्रधानमंत्री ही कैबिनेट की सलाह से यह निश्चित करता है कि उपयुक्त समय आ गया है और पार्लमेण्ट विघटित हो जानी चाहिये। पार्लमेण्ट के भंग करने की बात निश्चय कर लेने पर भी गुप्त रहती है जबतक अपनी पार्टी की तरफ से निर्वाचन के लिये प्रचार योजना तैयार न हो जाय। कभी कभी तो सरकार एकाएक निर्वाचन की घोषणा करके अपने विरोधियों को आश्चर्यचकित कर देती हैं। प्रायः विपक्षीदल सावधान रहता है और अब तो शायद ही उन्हें सहसा निर्वाचन की बात सुननी पड़ती है। परन्तु निर्वाचन की तिथि निश्चित

करने का अधिकार मंत्रिमंडल को ही है अतः कुछ फायदा तो उन्हें अवश्य ही रहता है।

कोई नहीं बतला सकता कि पार्लमेण्ट कब भंग होगी। परन्तु जब कोई पार्लमेण्ट दो या तीन वर्ष तक चल जाती है तब उसके बाद कुछ राजनीतिक सरगर्मी आने लगती है। समाचारपत्र वाले अटकलबाजियां लगाने लगते हैं। आये दिन समाचार निकलने लगते हैं कि पार्लमेण्ट अब भंग होगी और अब नया चुनाव होगा। भिन्न भिन्न प्रकार की अफवाहों के बाद एक दिन सरकार की घोषणा से वातावरण निश्चित हो जाता है कि अमुक दिन पार्लमेण्ट भंग होगी और नया चुनाव अमुक तिथि को होगा। इस घोषणा और उम्मीदवारों के नाम घोषित करने की तिथि में थोड़ा ही अन्तर होता है। समय दो या तीन सप्ताह से अधिक नहीं होता। राजनीतिक पार्टियां अपना नाम तैयार रखती हैं और समय आने पर उम्मीदवार अपना अपना नाम निश्चित क्षेत्रों से घोषित करते हैं।

उम्मीदवारों का मनोनीत होना

निश्चित तिथि के दिन किसी निर्वाचन क्षेत्र से उम्मीदवार होने वाले व्यक्ति को एक नामजदगी का पर्चा कम से कम दस मतदाताओं के हस्ताक्षर से रिटर्निंग अफसर के पास देना होता है। हर एक निर्वाचन क्षेत्र का रिटर्निंग अफसर अलग अलग नियुक्त होता है। प्रायः शहर या नगर में मेयर और काउण्टी में शेरिफ रिटर्निंग अफसर पदेन होते हैं। यदि कोई निर्वाचन क्षेत्र ऐसा हो जिसमें दो शहर पड़ते हों तो कौन सा मेयर रिटर्निंग अफसर का कार्य करेगा इसकी घोषणा गृह सेक्रेटरी के द्वारा होती है।

उम्मीदवार मनोनीत होने की निश्चित तिथि के दिन रिटर्निङ्ग अफसर टाउनहाल, अदालत गृह या और किसी सुविधाजनक स्थान में बैठता है। उम्मीदवार या उसके एजेण्ट नामजदगी का पर्चा रिटर्निङ्ग अफसर को दे देते हैं। इसके लिये केवल एक घण्टा का समय रहता है। इसके बाद नामजदगी बन्द हो जाती है। उस पर्चे पर केवल दस व्यक्तियों के हस्ताक्षर की जरूरत होती है। पर लोग कभी कभी सैकड़ों हस्ताक्षर करा देते हैं। प्रत्येक उम्मीदवार को अपने पर्चे के साथ एक सौ पचास पाउण्ड स्टर्लिङ्ग भी जमा करना पड़ता है। इसके जमा करने का मतलब यह होता है कि कोई भी व्यक्ति खिलवाड़ की दृष्टि से नहीं खड़ा होगा। यदि निर्वाचन के दिन निर्वाचकों की संख्या का $\frac{1}{8}$ वोट किसी उम्मीदवार को नहीं मिलता तो उसका संरक्षित धन राज्य की निधि हो जायगी और वह धन सरकारी कोष में चला जायगा। हारे हुए उम्मीदवार की रकम तभी लौटाई जाती है जब

3995

उसे निर्वाचकों की कुल संख्या का $\frac{1}{8}$ मत मिला रहता है। कुछ रकमें तो प्रायः सभी चुनावों में जब्त हो जाती हैं। तीन से अधिक उम्मीदवार बहुत कम होते हैं। मजदूर दल के विकास के पहले तो दो दल थे और प्रायः सभी निर्वाचन क्षेत्रों से दो उम्मीदवार खड़े होते थे। बहुत से क्षेत्रों में पहले एक ही उम्मीदवार खड़ा होता था।

एक से अधिक नामजदगी पर्चा नहीं रहने पर एकाकी उम्मीदवार निर्विरोध निर्वाचित घोषित कर दिया जाता है। कोई भी ब्रिटिश नागरिक जिसका नाम निर्वाचन रजिस्टर में मतदाता के रूप में अंकित है, वह जहाँ से चाहे उम्मीदवार हो सकता है। कोई भी व्यक्ति जिस निर्वाचन क्षेत्र से खड़ा होना चाहता हैं, उसी स्थान में उसके लिये रहना आवश्यक नहीं है। स्त्रियाँ भी खड़ी हो सकती हैं। लोग अपने क्षेत्र के ही किसी व्यक्ति को अपना प्रतिनिधि चुनना चाहते हैं। परन्तु ऐसे भी लोग होते हैं जो अपने स्थान को छोड़ कर दूसरे निर्वाचन क्षेत्र से खड़े होते हैं। कामन्स सभा में ऐसे कितने ही सदस्य रहते हैं जो अपने निवास स्थान के क्षेत्र से नहीं बल्कि अन्य क्षेत्र के सदस्य होते हैं। ब्रिटिश मतदाता भी अपने निर्वाचन क्षेत्र के बाहर के व्यक्ति को अपने क्षेत्र का प्रतिनिधि चुनने में नहीं हिचकते यदि बाहरी व्यक्ति प्रसिद्ध जन सेवक या यशस्वी हो।

सारे ग्रेट ब्रिटेन में निर्वाचन एक ही तिथि को होती है। घोषणा के आठवें दिन उम्मीदवारों की नामजदगी दाखिल करने का दिन निश्चित रहता है।

निर्वाचन तिथि

नामजदगी के पर्चे दाखिल हो जाने के बाद नवें दिन निर्वाचन होता है। पहले निर्वाचन कई दिन में समाप्त होता था। कुछ स्थानोंमें एक दिन, पुनः दूसरे स्थानों में दूसरे दिन। इस तरह एक या दो सप्ताह लग जाते थे। क्लर्क और काउण्टर एक निर्वाचन क्षेत्र से दूसरे निर्वाचन क्षेत्रों में जाते थे। इससे निर्वाचन की सरगर्मी काफी दिनों तक रहती थी। दूसरी बात यह थी कि एक निर्वाचन क्षेत्र के फल का प्रभाव दूसरे क्षेत्र में पड़ता था। आधे निर्वाचन क्षेत्रों के फल निकलने के बाद बाकी के विषय में लोग अपना निर्णय निकाल लेते थे। १९१८ के कानून के द्वारा सारे देश में एक ही दिन निर्वाचन के लिए निश्चित किया गया। प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र में निश्चित तिथि के दिन प्रातः काल आठ बजे से लेकर आठ बजे रात तक निर्वाचन कार्य चलता है। यदि निर्वाचकों की संख्या अधिक हो और मतदाताओं की इच्छा हो तो प्रातः काल सात बजे से लेकर नव बजे रात तक कार्य चल सकता है।

मतदाताओं का रजिस्टर

प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र में प्रति वर्ष मतदाताओं का रजिस्टर ठीक किया जाता है। उसे सदैव नया बनाया जाता है। चुनाव होनेवाला हो या न हो इसकी कोई बात नहीं है। प्रति वर्ष नये मतदाताओं का नाम चढ़ाना आवश्यक रहता है। इस तरह निर्वाचकों की सूची सदैव तैयार रहती है। प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र में एक रजिस्ट्रेशन अफसर होता है। जिसका काम नये रजिस्टर में नये मतदाताओं का नाम दर्ज करना है। रजिट्रेशन अफसर शहर का क्लर्क होता है या काउण्टी कौंसिल का क्लर्क होता है। वयस्क मताधिकार हो जाने से जन गणना की प्रणाली के आधार पर ही मत- दाताओं की लिस्ट तैयार होती है। रजिस्ट्रेशन अफसर की तरफ से कनवेसरस नियुक्त होते हैं जो घर घर जाकर उन लोगों के नाम ले आते हैं जिन्हें वोट देने का अधिकार मिल सकता है। ये कनवेसरस प्रत्येक जुलाई में पुरानी लिस्ट के साथ हर मुहल्ले में जाते हैं और किसी नये परिवर्तन का या नये आगन्तुक का पता लगाते है। जब ये कनवेसरस अपनी रिपोर्ट रजिस्ट्रेसन अफसर को पेश करते हैं तो वह एक अस्थायी लिस्ट तैयार करके प्रधान सार्वजनिक स्थानों में लगवा देता है। अधिकतर टाउनहाल, पोस्ट आफिस तथा चर्च इत्यादि स्थानों में लिस्ट लगा दी जाती है। इसके बाद निश्चित तिथि के भीतर कोई भी व्यक्ति उस लस्ट के विरुद्ध में अपनी आपत्ति कर सकता है। जिसका नाम छूट गया हो वह अपना नाम चढ़ाने के लिये प्रार्थना पत्र दे सकता है। कोई व्यक्ति किसी चढ़े हुए नाम के भी विरुद्ध प्रार्थना पत्र दे सकता है कि अमुक व्यक्ति क्यों रखा गया। रजिस्ट्रेशन अफसर लोगों की शिकायतों की जांच करके तथा अन्य प्रार्थना पत्रों को देखकर अपना निर्णय देता है। उसके निर्णय पर अदालतों में अपील हो सकती है। अपील की अवधि समाप्त हो जाने पर रजिस्टर का उस वर्प का कार्य भी समाप्त हो जाता है। उसके बाद कोई नया नाम या कोई नया परिवर्तन उस वर्ष नहीं हो सकता। पुनः नयी कार्यवाही नये वर्ष के सिलसिले में ही होगी। उस रजि-स्टर के साथ एक और विशेष रजिस्टर होता है जिसमें उन लोगों के नाम दर्ज होते हैं जो अपने क्षेत्र से अनुपस्थित हैं। सैनिक सेवा कार्य या विदेश गमन के कारण अनुपस्थिति हो सकती है। ऐसे लोगों के नाम अलग रजिस्टर में लिखे रहते हैं।

मतदाताओं का रजिस्टर जब एक ठीक हो जाता है तो उसे कोई गलत नहीं ठहरा सकता। यह रजिस्टर किसी रूप में असत्य नहीं घोषित होता। यदि उस रजिस्टर पर किसी का नाम नहीं है तो वह किसी तरह वोट नहीं दे सकता। सन् १९१८ के कानून ने इस बात को साफ कर दिया है। यह कोई नहीं कह सकता

कि गल्ती से उसका नाम छूट गया और रजिस्टर में उसके नाम नहीं चढ़ने में उसकी कोई गल्ती नहीं है। किसी भी अफसर या न्यायालय को समय के बाद रजिस्टर में परिवर्तन करने का अधिकार नहीं है। १६१८ के नियम के अनुसार तो यदि ऐसे किसी व्यक्ति का नाम चढ़ गया है जिसका नाम नहीं चढ़ना चाहिये तो वह भी वोट देने का अधिकारी हो जाता है। परन्तु किसी ऐसे व्यक्ति का नाम लिख गया है जिसे कानूनी वैधता प्राप्त नहीं है तो वह वोट देने के अधिकार से वंचित भी हो सकता है। जैसे किसी अल्पवयस्क का नाम चढ़ गया है तो वह वोट देने के धिकार से वंचित हो जायेगा।

वैलटपेपर[1]

वैलट पत्र लिफाफे से बड़ा नहीं होता। रिटर्निंग अफसर के द्वारा यह तैयार कराया जाता है। इसका खर्च सरकार देती है। इस पर केवल उम्मीदवारों का नाम पता और पेशा लिखा रहता है। नाम प्रथम अक्षर के क्रम के अनुसार होता है। वैलट पत्र पर पार्टियों का कोई चिन्ह नहीं रहता। वैलट पत्र के साथ अधकटी रहती है। मतदाताओं को मतपत्र देने के पहले अधकटी रख ली जाती है। वैलट पत्र की संख्या जानने के लिए अधकटी रसीद काम देती है। उम्मीदवारों के नाम के आगे थोड़ी सी जगह रहती है। वहीं पर क्रास का चिन्ह कर दिया जाता है। जिस उम्मीदवार को वोट देना हो उसके नाम के सामने 'क्रास' लगाना चाहिये। प्रत्येक नाम को दूसरे नाम से पृथक करने के लिये नाम के ऊपर नीचे 'पंक्ति' खिंची रहतीहै। रिटर्निंग अफसर ही निर्वाचन स्थान निश्चित करता है और प्रत्येक निर्वाचन स्थान पर एक डिप्टी रिटर्निंग अफसर या पोलिंगअफसर नियुक्त करता है। प्रत्येक पांच सौ मतदाताओं पर एक क्लर्क होता है। निर्वाचन कमरे में प्रत्येक उम्मीदवार की तरफ से एक एजेन्ट होता है।

निर्वाचन स्थान

निर्वाचन स्थान अधिकतर सार्वजनिक स्थान ही होते हैं—टाउनहाल, स्कूल तथा अदालत गृह आदि। इनके अतिरिक्त प्राइवेट स्थानों की भी आवश्यकता पड़ जाती है। निर्वाचन कमरे में पर्दे से घेर कर छोटे छोटे केबिन की तरह कमरे बना दिये जाते हैं जहाँ वोटर अपने वैलेट पेपर पर निशान लगाता है और उसे वैलट बक्स में डाल देता है। वैलेट बक्स एक स्टील की संदूक होती है जिसमें ऊपर एक ढक्कन होता है। उस ढक्कन में एक छोटा सा छिद्र होता है। उसी छिद्र से

१• मत पत्र

मतपत्र गिरा दिया जाता है। वोट समाप्त हो जाने पर बैलट बक्स सील मोहर करके टाउन हाल या उस स्थान पर भेज दिया जाता है जहाँ उसकी गिनती होती है।

पोलिंग अफसर, पोलिंग क्लर्क तथा उम्मीदवारों के एजेन्ट गोपनीयता का शपथ लेते हैं। एजेन्टों का काम गलत वोटरों को देखना और रोकना है। वे किसी भी वोटर को चुनौती दे सकते हैं कि वह उपयुक्त व्यक्ति नहीं है। चुनौती का निर्णय पोलिंग अफसर के द्वारा होता है और फिर वहाँ से उसकी अपील नहीं होती है। साधारणतः यदि वोटर शपथ लेता है कि वह गलत वोट या जाल नहीं कर रहा है तो उसकी बात मान ली जाती है। अधिकतर गलत वोटिंग नहीं होती।

अनुपस्थित वोटिंग

१९१८ के नियम के अनुसार अनुपस्थित वोटिंग की प्रणाली स्वीकृत है। जो व्यक्ति अनुपस्थित वोटर्स लिस्ट पर है या किसी अनिवार्य कारण से निर्वाचन के दिन अपने निर्वाचन क्षेत्र में अनुपस्थित है तो वह अपना वोट देने के लिये उपर्युक्त व्यक्ति नियुक्त कर सकता है। रिटर्निंग अफसर के यहां 'प्राक्सी-पत्र' भेज दिया जाता है। अनुपस्थित मतदाता का कोई निकट का सम्बन्धी या जो व्यक्ति उस निर्वाचन क्षेत्र में मतदाता है वही प्रॉक्सी कर सकता है। यदि कोई अनुपस्थित मतदाता प्रॉक्सी नियुक्त करना न चाहे तो वह चुनाव के पहले हो अपना मत पत्र मंगा सकता है और उसे मेल से रिटर्निंग अफसर के यहां भेजा सकता है। परन्तु यह व्यवस्था तभी हो सकती है जब वह बैलट पत्र कहीं अपने देश के किसी स्थान से भेजता है। अर्थात् विदेशसे नहीं। विदेश में रहनेवाले व्यक्तियों को 'प्राक्सी' प्रणाली का ही प्रयोग करना होगा।

वोटों की गिनती

एक निर्वाचन क्षेत्र से एक सदस्य चुना जाता है। एक क्षेत्र से खड़े होने वाले उम्मीदवारों में सर्वाधिक वोट पाने वाला उम्मीदवार निर्वाचित घोषित किया जाता है। जब वोट का समय समाप्त हो जाता है तब बैलट बक्स किसी केन्द्रीय स्थान में लाया जाता है। गिनती रिटर्निंग अफसर और उनके सहायकों के द्वारा होती है सबसे पहले मतपत्र और अर्धकटी पोलिंग रिकार्ड से मिलाया जाता है। फिर हर पोलिंग स्टेशन के बैलट पत्र एक में मिला दिये जाते हैं। इससे कोई यह नहीं जानने पाता कि किस पोलिंग स्टेशन पर किसको कितना वोट मिला। सभी निर्वाचन क्षेत्र की

पूरी संख्या घोषित होती है। इससे कोई उम्मीदवार यह नहीं कह सकता कि उसे कहां अधिक वोट मिले और कहां कम वोट मिले। प्रत्येक उम्मीदवार के वोट एक जगह मिलाकर गिने जाते हैं। खराब या गलत बैलट पत्र अलग रख दिये जाते हैं। आधी रात तक गिनती समाप्त हो जाती है और प्रतिफल घोषित हो जाता है। नियत समय के अन्दर कोई उम्मीदवार पुनः गिनती करा सकता है।

इंगलैण्ड का पार्लमेंटरी चुनाव बहुत ही शिष्टता तथा शान्तिमय ढंगसे होता है। अठारहवीं सदी तक चुनाव एक भद्दी चीज थी। चुनाव के दिन विभिन्न दलों में मार पीट हो जाना एक साधारण सी बात थी। कितने लोग तो पैसे देकर ऐसे लोगों को बुलाते थे जो सीधे साधे वोटरों को धमकी देते थे। पर यह सब अब दूर की बात हो गयी है।

प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्रों में प्रत्येक दल का एक संगठन होता है। वह संगठन एक छोटी सी समिति के रूपमें रहता है। प्रत्येक पार्टी का संगठन उस पार्टी के प्रभाव और कार्य पर निर्भर करता है। कुछ क्षेत्रों में कुछ पार्टियों का जोर रहता है। प्रत्येक दल का केन्द्रीय या राष्ट्रीय संगठन भी होता है। स्थानीय समिति या संघ अपने क्षेत्रके लिये उत्तरदायी है। यदि कोई स्थानीय उपर्युक्त उम्मीदवार नहीं है या किसी क्षेत्र में पार्टी के लिये पर्याप्त कोष संचित नहीं हो सका तो केन्द्रीय संगठन को सहायता के लिए लोग आह्वान करते हैं। केन्द्रीय संगठन किसी गैर स्थानीय व्यक्ति को उक्त स्थान से खड़ा होने के लिए चुनता है जो अपने चुनाव का खर्च दे सके या जिसके लिये राष्ट्रीय संगठन खर्च देने के लिये तैयार हो। यदि केन्द्रीय संगठन द्वारा मनोनीत व्यक्ति उम्मीदवार मान लिया जाता है तो वैसी अवस्था में केन्द्रीय संगठन निर्वाचन के कार्य में अपना अधिक अधिकार रखता है। स्थानीय उम्मीदवारों को पार्टी उम्मीदवार बनने के लिये यह आवश्यक होता है कि उसे केन्द्रीय समिति वाले जानते हों या उसका किसी तरह प्रभाव उन लोगों के ऊपर हो। इससे पार्टी की स्वीकृति मिलने में सहूलियत होती है। किसी युवक के लिये कामन्स सभामें प्रवेश पानेके लिये यह जरूरी है कि किसी पार्टी के केन्द्रीय कार्यालय में प्रभावशाली संघटनात्मक कार्य करकेअपनी शक्ति का परिचय दे। प्रारम्भमें इसी तरह बहुत से प्रमुख अंग्रेज राजनीतिज्ञोंने कार्य किया है।

निर्वाचन में प्रचार प्रणाली

यह आवश्यक रहता है कि निर्वाचन क्षेत्र में उम्मीदवार का नाम लोगों को पहले से ही मालूम रहे। क्योंकि यह कोई नहीं जानता कि निर्वाचन कब होगा।

निर्वाचन तिथि के विषय में प्रधान-मन्त्री और उसके कुछ चुने हुए साथियों को छोड़ कर कोई नहीं जानने पाता। उम्मीदवारों के लिये यह भी आवश्यक है कि अपने अपने क्षेत्र में जब कभी कहीं से बोलने का निमन्त्रण उन्हें मिले तो वे अवश्य बोलें और क्षेत्र में जहाँ तक हो सके जान पहचान का दायरा बढ़ावें। उन्हें हर तरह के सार्वजनिक कार्यों में भाग लेना चाहिये। उन्हें सभी अच्छे कार्यों में उत्सुकता दिखलाना तथा सक्रिय भाग लेना आवश्यक है। सभी-चन्दे की लिस्ट में उनका नाम अवश्य होना चाहिये। पर मजदूर दल के उम्मीदवार चंदे की लिस्ट में चन्दा नहीं दे सकते। इसे "निर्वाचन-क्षेत्र की तिमारदारी[1] कहते हैं। फिर भी मजदूर दल के कितने सदस्य तिमारदारी में किसी से पिछड़े नहीं रहे हैं। प्रथा के अनुसार किसी उम्मीदवार को बिलकुल खुले हाथों दान देना चाहिये यदि उससे यह कार्य हो सके। निर्वाचित हो जाने के बाद भी अपने निर्वाचन क्षेत्र की तिमारदारी करते रहना आवश्यक होता है। जैसा प्रोफेसर मुनरो ने लिखा है कि यदि चर्च में घन्टी की आवश्यकता है या स्थानीय बालचर संघ को लन्दन की यात्रा के लिए कुछ चन्दे की जरूरत है या गाँव के क्रिकेट क्लब में कुछ आय-व्यय में घाटा है तो उसे पूरा करने की या अपनी शक्ति के अनुसार देने में कोई कसर नहीं करनी चाहिये। विभिन्न संघ या संस्थायें सदैव ही कुछ न कुछ कार्य लेकर आया करती हैं। चुनाव में खर्च करने की एक वैध सीमा है पर दान देने में या चन्दा देने में कोई सीमा या रुकावट नहीं है विशेषतः जब कोई चुनाव का प्रचार नहीं हो रहा है।

तिमारदारी से मतलब केवल मुद्रा खर्चने से ही नहीं है। इसमें समय और धैर्य की आवश्यकता है। उम्मीदवारों को सार्वजनिक अवसरों पर उपस्थित रहना चाहिये। प्रमुख संस्थाओं की बैठकों में प्रस्तुत रहना जरूरी होता है। उन्हें लोगों से हाथ मिलाना तथा बिना भेद भाव के सबसे मधुरता पूर्वक बोलना और कुशल क्षेम पूछना इत्यादि ज़रूरी रहता है। चुनाव प्रचार के जमावड़ों में बोलना होगा। लोगों के द्वारा वे शिर पैर की बातें पूछे जाने पर शान्ति के साथ जवाब देना होगा और कुछ हद तक लोगों के पास जाकर वोट मांगना होगा। प्रत्येक मतदाता के यहाँ जाना तो असम्भव ही है पर उसे अपने मित्रों और अनुमोदकों के द्वारा सब काम कराना चाहिये।

निर्वाचन क्षेत्र की तिमारदारी से ही कोई उम्मीदवार नहीं जीत सकता यदि हवा का रुख उसके विरोध में है। उसका जीतना और हारना सारे देश के साथ

---

1. "Nursing a Constituency"

पार्टी के प्रभाव तथा कार्य पर भी निर्भर करता है। स्थानीय परिस्थितियाँ व्यक्तिगत रूप से निर्वाचन में उतनी कारगर नहीं होती। कोई विजयी उम्मीदवार पार्लमेण्ट का सदस्य अपने व्यक्तित्व और अपने निर्णयों, अथवा अपनी योग्यता से नहीं हो जाता। पार्टी के प्रभाव के कारण उसका स्वयं का प्रचार उतना प्रभावशाली नहीं होता जितना उसकी पार्टी का प्रभाव मतदाताओं के मस्तिष्क पर पड़ता है।

जब चुनाव की घोषणा हो जाती है तो प्रत्येक उम्मीदवार अपने निर्वाचन क्षेत्र के मतदाताओं के नाम वक्तव्य और निर्वाचन उद्देश्य प्रकाशित करता है। वह स्वयं ब्राडकास्ट करता है। वह अपने परिपत्रों के द्वारा अपने दल के प्रति विश्वास और आस्था प्रकट करता है। कानून के अनुसार प्रसिद्ध उम्मीदवार एक परिपत्र बिना टिकट के भेज सकता है। सभायें प्रायः सार्वजनिक हालों में होती हैं और कभी-कभी सड़कों की मोड़ों पर भी होती हैं। इन सभाओं में किसी भी व्यक्ति को उम्मीदवार से प्रश्न पूछने का अधिकार है। प्रश्न वे ही पूछते हैं जो उम्मीदवार के प्रायःविरोधी होते हैं। उन्हें 'हेकलर'[1] कहते हैं। 'हेकलिंग' के द्वारा वक्ता और प्रश्नकर्ताओं में प्रश्न और उत्तर की झड़ी लग जाती है। उम्मीदवार को प्रत्युत्पन्न मति का होना आवश्यक है। प्रश्न करने वाले बेढंगे प्रश्न करते हैं और जनता के सामने अपनी बुद्धि के द्वारा इस तरह का उत्तर निकालना चाहिये कि प्रश्नकर्ता चुप हो जाय और उत्तर देने वाला साधु वाद (शाबासी) का पात्र बन जाय। इसके द्वारा बहुत सी बातें भी साफ हो जाती हैं यद्यपि इसके द्वारा चुनाव में थोड़ी सी अभद्रता तो होती है। अब तो उम्मीदवार रेडियो का प्रयोग करते हैं। इस तरह चुनाव में प्रत्यक्ष रूप में जनता के सामने बोलने और प्रश्न करने तथा उत्तर देने में जो सरगर्मी रहती थी वह कम होती जा रही है। रेडियो के साथ 'हेकलिंग' नहीं हो सकती।

मैनिफेस्टोन और सभायें

कुछ हद तक उम्मीदवार अखबारों में विज्ञापन के द्वारा प्रचार करते हैं। पोस्टर इत्यादि तैयार करते हैं। निर्वाचन क्षेत्र में जहाँ तहाँ उपयुक्त स्थानों में जहाँ से लोगों का ध्यान आकृष्ट किया जाता है बड़े-बड़े पोस्टर चिपकाये जाते हैं। कुछ लोग कुछ आदमियों का जलूस बनाकर पोस्टरों के साथ शहरों तथा गलियों में घूमते हैं। उन पोस्टरों पर अपनी पार्टी के चुने हुए नारों को लिख देते हैं। अंग्रेजी चुनाव कार्य में कार्टून पोस्टर भी काम में लाये जाते हैं। उम्मीदवार कुछ व्यक्तिगत कनवेसिंग भी करते हैं। इंगलैंड में व्यक्तिगत 'कनवेसिंग'

---

1. Heckler.

तो एक विज्ञान के रूप में हो गया है। प्रत्येक राजनीतिक दल निर्वाचन क्षेत्र के सभी हिस्सों में 'कमेटी रूम' कायम करते हैं। इन्हीं कमरों में बैठकर पड़ोस के वोटरों का नाम मुहल्लों के अनुसार लिखते हैं। इसके बाद मित्रों और सहयोगियों की टोली मुहल्ले मुहल्ले नाम के साथ कनवेसिंग' करने जाते हैं। प्रत्येक मतदाता का नाम कार्ड पर लिख दिया जाता है। वे कार्ड पुनः कमेटी में लाये जाते हैं और उस पर मतदाता की प्रवृति के अनुसार "हाँ", विरोधी या संदेहात्मक' लिख लिया जाता है। प्रत्येक संदेहात्मक वोट पर हर तरह का दबाव दिया जाता है। विरोधियों को भी अपनी तरफ मिलाने की कोशिश होती है। किसी मतदाता की उपेक्षा नहीं होती। प्रत्येक अंग्रेज मतदाता यह समझता है कि उम्मीदवार लोग उसके पास आयेगें और यदि किसी पार्टी ने अन्य मनस्यकता दिखलाई तो वह मत-दाता अपने को उक्त पार्टी पार्टी के द्वारा उपेक्षित समझने लगता है। काम करने वाले भाड़े पर नहीं रक्खे जाते केवल स्वयंसेवक के रूप में लोगों को काम करना पड़ता है। मतदाताओं की संख्या अधिक हो जाने से व्यक्तिगत कनवेसिंग में कठिनाई होती है और सबके पास पहुँचना सहल नहीं होता।

अमेरिका की अपेक्षा इंगलैण्ड में चुनाव सम्बन्धी खर्च कम होता है। क्योंकि चुनाव के लिये कोष एकत्र करना कठिन होता है। परन्तु स्वीटजरलैण्ड में तो बहुत ही कम खर्च होता है। पार्लमेण्ट ने एक कानून पास किया है जिसके द्वारा निर्वाचन में खर्च करने की सीमा बांध दी गई है। अवैध और "करेप्ट" तरीकों में भेद माना गया है

अवैध तरीकों से अधिक खर्च करना कनवेसरस अर्थात प्रचारकों को वेतन या पुरस्कार देना, वैण्ड रखना, कितने ही स्थानों में कमेटी रूम रखना, निर्वाचन के दिन मतदाताओं को जाने आने का खर्च देना इत्यादि हैं। घूस देना, अवैध दबाव तथा दूसरे के स्थान में वोट देना 'करेप्ट' व्यवहार हैं।

कानून के द्वारा निर्वाचन व्यय की सीमा है। नियम के अनुसार देहाती क्षेत्रों में प्रत्येक मतदाता के लिये छब पेन्स तथा शहरी क्षेत्र में एक मतदाता पर पांच पेन्स खर्चने का अधिकार है। निर्वाचन का व्यय उम्मीदवार के नियुक्त एजेण्ट के द्वारा होना चाहिये। एजेण्ट की नियुक्ति रिटर्निंग अफसर के यहां घोषित और स्वीकृत हो जानी चाहिये। चुनाव के बाद एजेण्ट को व्यय का हिसाब देना पड़ता है।

हारा हुआ उम्मीदवार निर्वाचन प्रार्थनापत्र दे सकता है। प्रार्थनापत्र देने का अधिकार चुनाव में घूसखोरी, अवैध दबाव या जालसाजी इत्यादि के आधार पर होता है। ऐसी दरखास्तें हाईकोर्ट के 'किंग्स बेन्च डिवीजन' के दो न्यायाधीशों द्वारा देखी जाती हैं। इसमें जूरी का प्रयोग नहीं होता। अदालत अपने निर्णय के अनुसार किसी सदस्य की वैधता या अवैधता की घोषणा कामन्स सभा के स्पीकर के पास भेज देती है। केवल टेकनिकल गलतियों के आधार पर निर्वाचन अवैध नहीं घोषित होता जबतक पूर्णरूप से घूसखोरी, पक्षपात और अवैध प्रयोग सिद्ध नहीं हो जाते। इसलिये अधिकतर चुनाव अवैध घोषित नहीं होते। नये सदस्य कामन्स सभा में तुरन्त बैठते हैं।

निर्वाचन के बाद नये सदस्य पार्लमेण्ट में जाकर बैठते हैं। निर्वाचन फल घोषित हो जाने के बाद यथा शीघ्र क्राउन की तरफ से पार्लमेण्ट के बुलाने का अध्यादेश निकलता है।

कानून निर्माण करने वाली प्रतिनिधि सभाओं में ब्रिटिश कामन्स सभा का समय की दृष्टि से कोई प्रतिद्वन्दी नहीं है। करीब छः सौ वर्षों से कामन्स सभा एक पृथक सदन के रूप में काम करती आई है। केवल समय और उम्र की वृद्धता ने ही कामन्स सभा को दुनियां की व्यवस्थापिका सभाओं में प्रथम स्थान नहीं दिया है बल्कि यह एक ऐसी विधान सभा है जिसके अधिकार असीमित हैं। वैधानिक नियन्त्रण का अभाव तथा विविध प्रकार के अधिकारों से युक्त यह एक अद्वितीय संस्था है। पार्लमेण्ट और कामन्स सभा व्यवहारिक दृष्टि से एक ही हैं। साधारण सभा विधान निर्माण में सर्वोपरि है। यह देश के राजस्व पर नियन्त्रण करती है, न्यायालयों के अधिकार क्षेत्र को निश्चित करती है और 'क्राउन' के कार्यों पर अपनी प्रधानता रखती है। दुनिया की किसी भी प्रतिनिधि सभा की अपेक्षा इस सभा की कार्य विधि अधिक शिष्टतापूर्ण और राजकीय गम्भीरता से पूर्ण है। यह एक ऐसी संस्था है जिसके लिये प्रत्येक अंग्रेज को गर्व और गौरव है।

कामन्स सभा का संगठन

लन्दन टावर और चेलसी पुल के मध्य में टेम्स नदी के बायें किनारे पर पार्लमेंट गृह है। नव एकड़ जमीन में बनी हुई पार्लमेण्ट की इमारत में बारह सौ कमरे हैं। पोपगृह (वेटिकन) के अतिरिक्त यूरोप में कोई इतनी बड़ी इमारत नहीं है। इस भव्य भवन की वास्तुकला ट्युडर काल की गॉथिक शैली के आधार पर बनी हुई है। इस भव्य भवन के मध्य में एक बहुत बड़ा केन्द्रीय 'हाल' है।

इसके उत्तर में हरे रंग का सदन है जिसमें साधारण सभा की बैठक होती है और उत्तर तरफ एक लाल सदन है जिसमें लार्ड सभा की बैठक होती है। इन दोनों वृहद् सदनों के चारों तरफ बरामदे, कमेटी सदन, आफिस, अवकाश गृह, प्रकोष्ट स्थान तथा अन्य आवश्यक कमरे हैं। इस भव्य प्रासाद के अन्य भागों में पुस्तकालय, नृत्यगृह, धुम्रपान गृह तथा पार्लमेण्ट के पदाधिकारियों, जैसे स्पीकर, क्लर्क और सर्जेण्ट-एट-आर्म्स इत्यादि के लिये निवास स्थान भी बने हुए हैं।

साधारण सभा में करीब ४५० सदस्य बैठ सकते हैं। इस समय साधारण सभा के सदस्यों की संख्या करीब ६१५ है। यदि सभी सदस्य सभा भवन में आ जायें तो बहुत लोगों को खड़ा ही रहना होगा।

पर सभी सदस्यों का आना असम्भव तो नहीं पर कठिन है। करीब दो सौ से ऊपर सदस्य प्रायः सम्मिलित होते हैं। किसी सदस्य की कोई जगह सुरक्षित नहीं रहती। प्रायः जो लोग मन्त्रिमंडल के समर्थक हैं, वे स्पीकर के दाहिनी तरफ बैठते हैं। विरोधी दल के लोग बायीं तरफ बैठते हैं। स्पीकर की कुर्सी के पास आमने सामने दो वेन्च होते हैं। दायें तरफ के वेंच को 'ट्रेजरी वेंच' और बायीं तरफ के वेन्च को 'विरोधी दल का वेन्च' कहते हैं। सभा की प्रथा के अनुसार ट्रेजरी वेन्च पर मन्त्रिमण्डल के सदस्य बैठते हैं और दूसरी तरफ के वेञ्च पर विरोधी दल के प्रमुख लोग।

यद्यपि सभा के सदस्य जिलों या निर्वाचन क्षेत्र के द्वारा चुने जाते हैं पर वे देश के प्रतिनिधि अर्थात् अपने को राष्ट्रीय प्रतिनिधि समझते हैं। वे अपने निर्वाचन क्षेत्र की ही बातें या हित या स्वार्थ बराबर नहीं सोचते जैसा अमेरिका और फ्रांस के लोग सोचते हैं। कामन्स सभा प्रतिनिधि सभा तथा व्यवस्थापक सभा भी है। प्रतिनिधित्व से अधिक बल व्यवस्था और विचार पर ही दिया जाता है। व्यवस्थापक को अपनी आत्मा और देश प्रेम का भी ध्यान रखना है या उसे सदैव उन्हीं का ध्यान करना चाहिये जिन लोगों ने उसे चुना है।

प्रतिनिधित्व का अँग्रेजी सिद्धान्त

यह एक पुराना प्रश्न है। १७० वर्ष पहले एडमण्ड बर्क ने ब्रिस्टल के अपने भाषण में इस प्रश्न के एक पक्ष पर विचार प्रकट किया था। "सभा के किसी सदस्य को अपने निर्वाचन क्षेत्र से बिना किसी रुकावट के सम्बन्ध स्थापित करना चाहिये। उसे उनकी इच्छाओं का पता लगाना चाहिये और उन इच्छाओं पर अत्यधिक जोर देना आवश्यक है। उस हद तक यह

एडमण्ड बर्क का दृष्टिकोण

उनका प्रतिनिधि है। परन्तु पार्लमेएट का कोई सदस्य अपना मत, पूर्ण विकसित निर्णय और जागृत चेतना को व्यक्ति या समूह या निर्वाचकों अथवा बाह्यजनों के लिये बलि नहीं चढ़ा सकता। किसी सदस्य का चेतन या उसकी आत्मा भगवान की तरफ से ट्रस्ट है और उसके दुरुपयोग के लिये वह उत्तरदायी है। वह किसी कानून या संविधान सभा से अपनी आत्मा को नहीं प्राप्त करता। कोई प्रतिनिधि अपने निर्वाचकों के प्रति केवल परिश्रम ही नहीं बल्कि निर्णयात्मक विचारों के लिये भी दायी है। वह यदि अपने विचारों को उनके विचार के समक्ष वलि चढ़ा देता है तो उनकी सेवा नहीं करता वल्कि उनको धोखा देता है।"

१७८० में चुनाव के समय वर्क ने अपने विचार की पुनः पुष्टि की और कहा "मैंने आपकी इच्छाओं का पालन नहीं किया। वल्कि, मैंने सत्य और प्रकृति की इच्छाओं के अनुसार कार्य किया।" ब्रिस्टल के वोटरों ने वर्क के तर्क को स्वीकार नही किया और उसे अपना प्रतिनिधि नहीं चुना।

मुनरों ने लिखा है कि साधारण सभा का प्रधान कार्य जनता के अधिकारों की रक्षा और उनकी स्वतन्त्रता के उपभोग को निश्चयात्मक रूप देना है। इन्हीं कार्यों के लिए सभा का विकास हुआ। लेकिन जनता के अधिकारों को निश्चयात्मक रूप कैसे दिया जा सकता है? जिस सरकार में थोड़े लोग अपने विवेक से जनता के अधिकारों को निश्चय करते हैं—तो ऐसी सरकार प्रतिनिधि मूलक सरकार नहीं कही जायगी। दुनियां ने कितने ही तरीके अपनाये जिससे राजनीतिक रूप में जागृत लोगों को मूर्खों से पृथक किया जा सके जैसे जन्म, शिक्षा, तथा निर्वाचन इत्यादि। पर अनुभव यही बतलाता हैं कि गेहूँ के साथ भूसी भी चली जाती है। यह समझने का कोई कारण नहीं हैं कि निर्वाचकों से प्रतिनिधियों का निर्णय अन्ततोगत्वा सचमुच श्रेष्ठ ही होगा।

सभा का काय प्रारम्भ अधिवेशन के प्रथम दिन साधारण सभा के सदस्य अपने सदन में एकत्र होते हैं। यदि नयी पार्लमेएट नये चुनाव के बाद प्रथम दिन मिलती है तो उसका पहला काम स्पीकर चुनना है।

पुरानी प्रथा के अनुसार लार्ड चान्सलर 'क्राउन' के नाम पर लार्ड सभा में अपने स्थान से स्पीकर चुनने की घोषणा करते हैं। लार्ड सभा का सरकारी संदेश-वाहक कामन्स सभा में जाकर कामन्स सभा के सदस्यों को लार्ड सभा में आने का निमन्त्रण देता है। साधारण सभा के सदस्य एक जुलूस बना कर जिसमें सभा का क्लर्क सबसे आगे रहता है, लार्ड सभा के 'बार' में जाते हैं। वहाँ जाकर चुपचाप

खड़े हो जाते हैं और लार्ड चान्सलर घोषणा करते हैं कि 'हिज मैजेस्टी' की इच्छा है कि आप लोग किसी चतुर और विज्ञ व्यक्ति को अपना स्पीकर चुनें। इसके बाद साधारण सभा के सदस्य लौट आते हैं। क्लर्क थोड़े समय के लिए अध्यक्ष का पद ग्रहण करता है और स्पीकर चुनने का कार्य सभा करती है।

स्पीकर मनोनीत करने का कार्य प्रधान मन्त्री का है। कैबिनेट के सदस्यों की सलाह से तथा सभा की मनोवृत्ति और झुकाव को देखते हुए प्रधान मन्त्री किसी योग्य व्यक्ति को कामन्स सभा के सदस्यों में से स्पीकर पद के लिये मनोनीत करता है। हर हालत में मनोनीत व्यक्ति ऐसा होता है जिसे सभा स्वीकार करती है तथा उसकी उच्चता और इमानदारी में विश्वास करती है।

स्पीकर का निर्वाचन

दो साधारण सदस्य स्पीकर के लिए प्रस्ताव और अनुमोदन करते हैं। दो साधारण सदस्यों के प्रस्ताव करने और अनुमोदन करने का अर्थ यह है कि लोग इसे मान लें कि प्रस्तावित व्यक्ति सभा के द्वारा ही प्रस्तावित और मनोनीत है। सभा और राजा दोनों ही प्रस्तावित व्यक्ति को स्पीकर के रूपमें स्वीकार करते हैं क्योंकि स्वीकार न करने का अर्थ मन्त्रिमण्डल में अविश्वास समझा जायगा।

जब प्रधान मन्त्री किसी सदस्य को स्पीकर के पद के लिये मनोनीत कर देता है तो बाद की सारी क्रियायें केवल वैधता का स्वरूप देने के लिये ही होतीहैं। क्लर्क कार्य प्रारम्भ करता है! सर्व-प्रथम वह चुपचाप अध्यक्ष की कुर्सी पर बैठ जाता है। और एक शब्द भी नहीं बोलता। यह एक पुराने समय से ही चलती हुई परम्परा है। वह उस व्यक्ति की तरफ अङ्गुलि निर्देश करता है जो स्पीकर के नाम का प्रस्ताव करता है। प्रस्तावक उठ कर यह प्रस्ताव करता है कि "अमुक स्थान के माननीय सदस्य सभा में स्पीकर पद को ग्रहण करें।" क्लर्क के द्वारा अङ्गुल निर्देश होने पर अनुमोदक महोदय उठकर प्रस्ताव का अनुमोदन करते हैं। इसके बाद प्रस्तावित स्पीकर महोदय अपने स्थान से उठ कर नम्रता पूर्वक सभा की इच्छा के प्रति स्वीकृति प्रकट करते हैं और सभा साधुवाद के द्वारा हर्ष प्रकट करती है।

प्रस्ताव पर वोट नहीं लिया जाता क्योंकि इस पद के लिये संघर्ष नहीं होता। जो व्यक्ति गत पार्लमेन्ट में स्पीकर रह चुका रहता है उसे ही प्रथा के अनुसार प्रायः स्पीकर बना दिया जाता है। मन्त्रिमण्डल के बदल जाने पर भी वह व्यक्ति सर्वसम्मति से चुना जाता है। इस तरह कन्जरवेटिव मन्त्रिमण्डल में एक लिबरल स्पीकर रह सकता है। स्पीकर के मर जाने या उसके नये चुनाव में निर्वाचित नहीं होने पर ही नया प्रधान मन्त्री नये व्यक्ति का नाम मनोनीत करता है। स्पीकर के निर्वाचन

क्षेत्र में संघर्ष नहीं होता। निश्चित परम्परा के अनुसार स्पीकर को निर्विरोध ही पार्लमेण्ट में जाने दिया जाता है। नये व्यक्ति के खोजने की विशेष जरुरत नहीं पड़ती। डिप्टी स्पीकर को स्पीकर बनने का अवसर दिया जाता है। इस तरह एक जाने हुए व्यक्ति को सभा पद वृद्धि और मान प्रदान करती है। कभी कभी विरोधी पक्ष भी अपने उम्मीदवार को खड़ा करता है। ऐसे अवसर पर वोट भी होता है।

ज्यों ही स्पीकर चुन लिया जाता है और अपने पद को ग्रहण कर लेता है, उसी समय से वह अपने दल से अपना सम्बन्ध विच्छेद कर लेता है। वह अपनी पार्टी का बैज या चिन्ह का त्याग कर देता है। इसके

स्पीकर निर्दलीय व्यक्ति होता है

बाद वह लिबरल, कञ्जरवेटिव और लेबर किसी भी पार्टी का सदस्य नहीं रह जाता। वह पार्टी की नीति निर्धारण या किसी नीति पर अपना मत प्रकट नहीं करता। वह राजनीति में निष्पक्ष व्यक्ति हो जाता है। यह निष्पक्षता केवल नाम मात्र की नहीं होती। यही कारण है कि वह अपने निर्वाचन क्षेत्र से निर्विरोध हो जाता है। उसे चुनाव में लड़ने की जरुरत नहीं पड़ती।

स्पीकर पद की बड़ी मर्यादा है। यह एक पुरस्कार भी है। इसमें केवल मर्यादा ही नहीं बल्कि बहुत काल तक यह पद उसके लिये सुरक्षित हो जाता है। स्पीकर को अच्छा सा वेतन मिलता है। वेस्ट मिनिस्टर के

स्पीकर का मान

राजप्रसाद में उसको एक सरकारी निवास स्थान मिलता है। जब वह अवकाश ग्रहण करता है तो उसे पेन्शन और पियरेज (लार्डशिप) दोनों मिलती हैं। पर जैसा प्रोफेसर मुनरो ने लिखा है कि प्रत्येक गुलाब में काँटे होते हैं, इसी प्रकार स्पीकर को राजनीति से सन्यास ग्रहण करना होता है। उस व्यक्ति के लिये स्पीकर का पद कठिन हो जायगा जिसे राजनीति की चहल पहल में ही जीवन दिखलाई पड़ता है। मित्रों को सहयोग देने या सभा में सदस्यों को बोलने का अधिकार देने या किसी आपत्ति पर व्यवस्था देने में उसे प्रधान विचारपति की तरह निष्पक्ष होना होता है। उसे अपनी व्यक्तिगत इच्छा या अनिच्छा को पृथक रखना पड़ता है।

सभा में किसी प्रश्न या विधेयक पर समान वोट हो जाने पर स्पीकर

कास्टिंग वोट

कास्टिंग वोट (निर्णयात्मक मत) देते समय अपनी व्यक्तिगत इच्छा या राजनीतिक झुकाव के अनुसार वोट नहीं देता, निश्चित सिद्धान्तों के अनुसार ही उसे कास्टिंग वोट देनी पड़ती है। यदि स्पीकर के नकारात्मक

वोट से प्रस्ताव या बिल गिर जाय और सकारात्मकी वोट से प्रस्ताव या बिल पर विचार आगे बढ़ सकता है तो वह 'है'[1] की तरफ वोट देगा। यदि विवाद को स्थगित करने के लिये कोई वोट हो और उसमें "समान वोट" आ गया हो तो स्पीकर "नहीं" की तरफ वोट देगा। यदि उसे किसी बात पर सन्देह हो कि उसे किधर वोट देना चाहिये तो वह सभा के क्लर्क से पूछता है क्योंकि वह चतुर पार्लमेण्टरियन होता है। किसी आपत्ति पर स्पीकर की व्यवस्था अन्तिम होती है। स्पीकर यदि चाहे तो वह किसी प्रश्न को सभा के मत को जानने के लिये सभा के समक्ष रख सकता है और सभा के निर्णय के अनुसार कार्य कर सकता है। परन्तु जब वह अपने उत्तरदायित्व पर कोई व्यवस्था देता है, तो वह अन्तिम है। सभा अपने बहुमत वोट से किसी नियम को स्थगित कर सकती है और इस तरह स्पीकर की व्यवस्था देने के अधिकार को नियन्त्रित कर सकती है पर इस तरह के कार्य करने की आवश्यकता ही नहीं होती।

स्पीकर की कुर्सी सभा के प्रमुख प्रवेश द्वार के निकट रहती है। वह कुर्सी नहीं बल्कि एक गद्दी है। उनकी गद्दी के नीचे और ठीक सामने ही क्लर्क का मेज रहता है। सभा के अधिवेशन प्रारम्भ होने के ठीक निश्चित समय पर स्पीकर का जुलूस प्राविधिक रूप में सभा में प्रवेश करता है। सभा के चैपलेन के द्वारा पहले प्रार्थना होती है। मेस टेबुल पर रख दिया जाता है। इसके बाद स्पीकर कोरम की पूर्ति के लिये गिनती करता है। यदि चालीस सदस्य सभा में नहीं होते तो वह तुरन्त ही "सैण्ड ग्लास" जो उनके दाएं तरफ रखा रहता है, उठाकर उलट देते हैं। इतने ही में बरामदे, प्रकोष्ठ, वाचनालय, धुम्रपान गृह तथा पुस्तकालय में घंटी बजने लगती है। बालू को एक गिलास से दूसरे गिलास में जाने में दो मिनट का समय लगता है और इस दो मिनट के बाद इस बार की गिनती में यदि चालीस व्यक्ति नहीं आते तो स्पीकर बैठक को स्थगित कर देता है। जब कोई सदस्य कोरम की कमी का ध्यान स्पीकर को दिलाता है तो वही तरीका फिर प्रयोग में लाया जाता है। 'ह्विप' का यह कार्य है कि वह सदस्यों को सभा में समय-समय पर उपस्थित करावे।

'क्राउन' के द्वारा स्पीकर के निर्वाचन की स्वीकृति लार्ड चान्सलर देता है। इसके बाद स्पीकर शपथ ग्रहण करता है और अन्य सदस्य पांच-पांच करके शपथ लेते हैं।

---

1. Aye

शपथ समाप्त होने के बाद या दूसरे दिन साधारण सभा के सदस्यों को दूसरी बार पुनः लार्ड सभा में जाकर राजा के सम्भाषण को सुनना पड़ता है। सभा के सदस्य पीछे जाकर खड़े हो जाते हैं।

राजा अपना भाषण स्वयं पढ़ता है या उसी के द्वारा मनोनीत कोई व्यक्ति के द्वारा पढ़ा जाता है। यह भाषण लम्बा नहीं होता और चन्द मिनटों में समाप्त हो जाता है। यह भाषण प्रधान मन्त्री कैबिनेट की सलाह से तैयार करता है। इस भाषण में देश की साधारण स्थिति का सिंहावलोकन, परराष्ट्रनीति पर चन्द पंक्तियाँ तथा नये विधेयकों के विषय में उल्लेख तथा सभा से प्रार्थना रहती है कि शासन के लिये उपयुक्त राजस्व स्वीकार करे।

राजा का भाषण

भाषण समाप्त होने के बाद साधारण सभा के सदस्य अपने सदन में लौट आते हैं और स्पीकर पुनः इस भाषण को पढ़ता है। परन्तु इस कार्य के पहले सभा एक "डमी बिल"[1] प्रस्तावित करती है और उसका केवल प्रथम वाचन होता है। इसका अर्थ यह है कि सभा अपने अधिकार से कार्य कर सकती है और राजा के संदेश के लिये उसको प्रतीक्षा की आवश्यकता नहीं है।

"राजा के भाषण"[2] पर "बहस"[3] होती है। लोग अपने भाषण में समान रूप से बोलते है और एक तरह से अपने राजा के प्रतिभक्ति प्रकट करते हैं। राजा के भाषण की स्वीकृति का प्रस्ताव सरकारी दल के दो साधारण सदस्यों के द्वारा प्रस्तावित और अनुमोदित होता है। विरोधी दल भाषण के संशोधन का प्रस्ताव कर सकता है। नियम के अनुसार बिना किसी परिवर्तन के भाषण का प्रस्ताव स्वीकृत हो जाता है।

दोपहर के बाद तीन बजे से सभा की बैठक सोमवार, भौमवार, बुधवार और गुरुवारको होती है। शुक्रवार को ग्यारह बजेसे बैठक प्रारम्भ होती है। शुक्र का दिन गैर-सरकारी प्रस्ताव, प्रार्थनायें, सूचना इत्यादिके लिये सुरक्षित रहता है। शनिवार को साधारणतः बैठक नहीं होती। उस दिन सभा भवन दर्शकों के लिये खुला रहता है। बैठक साढ़े ग्यारह बजे रात तक चलती है। किसी आवश्य कार्य के

सभाका कार्य प्रारम्भ

---

1. Dummy bill
2. Speech from the throne.
3. इसे Address in replyकहते हैं।

लिये रात भर बैठक होती रहती है। शुक्रवारकी बैठकें साढ़े चार बजे तक ही होती है।

साधारणतः कामन्स सभाको कार्य—विधिपर कोई लिखित विधि नहीं है। बहुत कुछ प्रथाओं और परम्पाओंपर अवलम्बित है। इसके कुछ स्थायी नियम हैं जो पुस्तकों में मिल सकते हैं पर वे भी पूर्ण नहीं है। कोई सदस्य केवल पुस्तक के आधार पर कामन्स सभा की कार्य विधि को नहीं जान सकता। उसके लिये वर्षोंतक कामन्स सभा की सदस्यता अपेक्षित है तथा उसके अधिवेशनो में उपस्थिति ही विविध उपनियमों और विधियों से अवगत कराने में सहायक होगी।

कामन्स सभाकी कार्य विधि

सभा के नियम और स्थायी आदेश स्थायी हैं। उन्हें प्रत्येक नये चुनाव के बाद नयी पार्लमेन्ट के द्वारा पारित कराने की आवश्यकता नहीं होती। पर इन्हें सभा जब चाहे बहुमत वोट के द्वारा स्थगित, परिवर्तित तथा समाप्त कर सकती है। पर इसका यह अर्थ नहीं कि सभा जभी चाहे तभी अपने नियमों को परिवर्तित कर देगी। सभा के सदस्य परम्परा से प्राप्त नियमों के अनुसार चलने और उनके स्थायित्व की रक्षा करना अपना कर्त्तव्य और मान समझते हैं। यदि नियमों में कोई परिवर्त्तन होता है तो वह सभा की कार्यवाही में सुविधा और समय की आवश्यकता की ही दृष्टि से होता है। अधिकतर विरोधी पक्ष की राय से ही सभा की कार्य विधि में परिवर्तन होता है। बहुमत के बल पर कामन्स सभा की कार्य विधि को परिवर्तित करने का प्रयास नहीं किया जाता।

स्थायी नियम भिन्न-भिन्न प्रकार के कार्यों के लिये समय निर्धारित करने तथा विविध कार्यों के लिये सुविधा जनक कार्य प्रणाली से ही सम्बन्ध रखते हैं। मन्त्रि मण्डल को विधेयक उपस्थित करने में प्राथमिकता मिलती है। अन्य लोगों के लिये प्रायः बहुत थोड़ा समय मिलता है; वह भी ऐसे समय में जब लोग कार्य करने से घबड़ाने लगते हैं या एक दिन निश्चित रहता है जिस दिन सदस्य लोग निजी रूप में कोई विधेयक प्रस्तुत करने के अधिकारी होते हैं।

प्रतिदिन कार्य प्रारम्भ के समय एक निश्चित समय (प्रायः एक घण्टा) प्रश्न पूछने के लिये निर्धारित रहता है। प्रश्न किसी भी विभागके मन्त्रीसे पूछा जा सकता है। कोई सदस्य एक बैठक में चार से अधिक प्रश्न नहीं पूछ सकता। बहुत आवश्यक प्रश्नोंको छोड़कर प्रश्न कर्त्ता को प्रश्नों के पूछने में समय का ध्यान

प्रश्न करने की विधि

रखना होगा। प्रश्न लिख कर सभा के क्लर्क के पास भेज दिया जाता है। पुनः क्लर्क उन प्रश्नों को विविध विभागों के मन्त्रियों के पास भेज देता है। उन विभागों से उत्तर लिख कर क्लर्क के पास आ जाता है। इस तरह स्पीकर की आज्ञा से प्रश्न कार्यक्रम पर रखा जाता है। जिस दिन प्रश्न पूछने का समय आता है उस दिन प्रश्नकर्त्ता (अपने स्थान से) सम्बन्धित विभाग के मन्त्री से प्रश्न करता है। उक्त मन्त्री या उसकी अनुपस्थिति में उसका पार्लमेण्टरी सेक्रेटरी या डिप्टी मन्त्री उत्तर देता है। प्रश्न तर्क, निगमन, निर्णय तथा व्यगांत्मक शब्दों में नहीं होना चाहिये। नियमानुकूल प्रश्न नहीं होने पर स्पीकर को प्रश्न के अस्वीकार करनेका अधिकार है। मन्त्री भी किसी गोपनीय वस्तु पर पूछे गये प्रश्न पर उत्तर देने से असमर्थता प्रकट कर सकता है। उत्तर कभी-कभी लम्बा होता है। कभी एक ही छोटे चुटकुले वाक्य में रहता है। या कभी हाँ और ना में रहता है।

किसी प्रश्न के प्रथम उत्तर के बाद आनुषंगिक प्रश्न किये जा सकते हैं। प्रश्नोत्तर के बाद सभा कार्यक्रम के अनुसार दूसरे कार्य को लेती है। प्रश्नोत्तर के बाद सभा चाहे तो चालीस सदस्यों की माँग पर सभा के कार्य-स्थगन के प्रस्ताव पर विवाद कर सकती है।

यों तो प्रश्नों की संख्या बहुत होती है। सैकड़ो प्रश्न प्रति दिन की बैठक में आते हैं। कुछ वर्ष पहले एक कमेटी के द्वारा जाँच हुई थी जिसके फलस्वरूप यह मालूम हुआ कि प्रति प्रश्न पर करदाताओं को साढ़े सात डालर देना पड़ता है।

कामन्स सभा के सदस्य प्रश्न पूछने के अधिकार को बहुत ही महत्त्व देते हैं। किसी तरह इस अधिकार को कम करने की बात नहीं सोच सकते। मन्त्रियों के ऊपर इसका बड़ा ही नैतिक प्रभाव पड़ता है। उन्हें अपने विभाग में होने वाली किसी गड़बड़ी या अनियमितता का ध्यान रखना पड़ता है कि कभी कोई सदस्य सभा में पूछ कर उन चीजों को प्रकाश में ला देगा। किसी छोटे प्रश्न पर भी बड़े विवाद खड़े हो जाते हैं।

आधुनिक लोकतन्त्र में नौकरशाही को उत्तरदायी बनाने में प्रश्न प्रणाली बहुत बड़ी सहायक है। इसके द्वारा विशेषज्ञों को साधारण जन का ख्याल करने तथा कर्त्तव्य शील होने के लिये प्रेरित किया जाता है।

कामन्स सभा में सदस्यों के भाषण छोटे-छोटे होते हैं। एक घण्टा भी बोलना साधारण बात नहीं है। पर महत्वपूर्ण विषयों पर लोग काफी देर तक बोलते हैं। नियमों के अनुसार बोलने वाले के लिये कोई नियन्त्रण नहीं है। फिर भी सदस्यों के धैर्य की सीमा होती है। सभा के 'ह्विप' आखिर कितनी देर तक सदस्यों को

गणपूर्ति के लिये सभा में उपस्थित रहने के लिये बाधित कर सकते हैं। लोगों के भाषण पार्लमेण्टरी "डिबेट्स या हैंसार्ड[1] नामक पुस्तक में छप जाते हैं।

कमिटी प्रणाली

दुनिया की सभी व्यवस्थापक सभाओं में बहुत-सा प्रारम्भिक कार्य कमिटियों के द्वारा होता है। प्रायः सभी बिलें किसी न किसी कमिटी को सिपुर्द की जाती हैं।

स्थायी समितियाँ[3]

सार्वजनिक बिलों के लिये स्थायी समितियाँ होती हैं। प्रत्येक सत्र[2] के प्रारम्भ में ये कमिटियाँ नियुक्त होती हैं। पार्लमेण्ट के अधिवेशनावकाश तक ये समितियाँ कार्य करती हैं। इन स्थायी समितियों को सार्वजनिक बिलों पर विचार करने के लिये कार्य दिया जाता है।

प्रवर समितियाँ[4]

कुछ ऐसे सार्वजनिक प्रश्न या प्रस्ताव होते हैं जिन्हें प्रवर समितियों को दिया जाता है। जो प्रश्न या प्रस्ताव सभा के समक्ष बिल के रूप में नहीं आया रहता है या कोई नया सिद्धान्त जिसमें निहित हो ऐसे ही प्रश्न इन समितियों के पास जाते हैं। इन समितियोंका कार्य सूचना या तत्सम्बन्धी जानने योग्य बातों को इकट्ठा करना, विशेषज्ञों या जानकार लोगों से परामर्श लेना, इत्यादि होता है। जब समितियों का कार्य हो जाता है तो ये अपनी रिपोर्ट तैयार करके सभा के पास भेज देती हैं और स्वयं भी समाप्त हो जाती हैं।

सत्र समिति

कुछ सत्र समितियाँ नियुक्त होती हैं। ये केवल एक ही सत्र के लिये होती हैं। इनका कुछ निश्चित कार्य होता है, जैसे प्रार्थना पत्रों को निरीक्षण करना इत्यादि।

प्राइवेट बिल्स समिति

ये समितियाँ प्राइवेट बिलों पर विचार करने के लिये नियुक्त होती हैं। प्रत्येक कमिटी में चार सदस्य होते हैं। पार्टी ह्विपों के द्वारा निर्मित लिस्ट से निर्वाचन समिति इन कमिटियों का निर्माण करती है। ये कमिटियाँ उन प्राइवेट बिलों पर विचार करती हैं जिनका सभा में विरोध होता है। जो लोग इन बिलों में दिलचस्पी लेते हैं उन सभी लोगों को अवसर दिया जाता है कि वे अपना

---

1. Hansard

2. Standing Committees. 3. Session. 4. Select Committees.

दृष्टिकोण कमिटी के सामने रखें। प्राइवेट बिल कमिटी किसी एक ही बिल के विचारार्थ नियुक्त हो सकती है या कभी-कभी कई बिलें एक ही कमिटी को दे दी जाती हैं।

पूर्ण सभा की भी कमिटी होती है। महत्वपूर्ण विधेयकों पर विचार करने के लिये पूर्ण सभा ही एक कमिटी के रूप में परिणत हो जाती है। उस समय स्पीकर अपना स्थान छोड़ देता है। प्रत्येक नई पार्लमेण्ट के प्रारम्भ में पूर्ण सभा की कमिटी के लिये एक चेयर मैन नियुक्त होता है जो स्पीकर का स्थान ग्रहण करता है। वह पार्टी का एक दृढ़ स्तम्भ होता है। स्पीकर के हट जाने पर मेस मेज से उतार कर नीचे रख दिया जाता है। जब कामन्स सभा पूर्ण सभा की समिति में परिणत हो जाती है तब कार्य विधि में भी परिवर्तन हो जाता है।

पूर्ण सभा की कमिटी[1]

कामन्स सभा की समितियों का चुनाव एक निर्वाचन समिति के द्वारा होता है। प्रत्येक पार्लमेन्टरी अधिवेशन के प्रारम्भ होने के समय सभा ही निर्वाचन समिति का निर्माण करती है। निर्वाचन समिति में ग्यारह व्यक्ति होते हैं। यों तो नियम के अनुसार सभा ही इस समिति को नियुक्त करती है। पर इसका स्वरूप सभा के बाहर ही प्रधान मन्त्री और विरोधी पक्ष के नेता मिल कर तय कर लेते हैं।

समितियोंका चुनाव कैसे होता है

निर्वाचन समिति विभिन्न कमिटियों के निर्माण में पूर्णतया पार्टी सिद्धान्त के अनुसार ही कार्य नहीं करती, फिर भी विभिन्न समितियों में सदस्य अपनी पार्टी की संख्या के अनुपात से ही रखे जाते हैं। अमेरिका की तरह सेवा तथा अनुभव के आधार पर लोग नहीं रखे जाते तौभी इसका ध्यान तो अवश्य ही रहता है। प्रत्येक स्थायी समिति में तीस से पचास सदस्य रहते हैं। पर सभाके स्थायी नियमों के अनुसार किसी भी प्रस्ताव या विधेयक पर विचार करते समय उसके महत्वके अनुसार दस से लेकर पैंतीस तक अतिरिक्त सदस्य कमिटियों के लिये रख लिये जाते हैं। ये अतिरिक्त सदस्य केवल एक ही विधेयक के विचार तक रहते हैं। ऐसा ढंग इसलिये अपनाया जाता है कि किसी विधेयक विशेष पर विचार करते समय अनुभवी तथा उक्त विषय के विशेषज्ञों तथा उससे सम्बन्ध रखने वाले विभिन्न हितों की भी सुनवाई हो जाय। किसी को यह कहने का अवसर न मिले कि अमुक विधेयक पर किसी वर्ग की कोई राय नहीं ली गई।

1. Committee of the whole House.

प्रवर समितियों में बहुत कम लोग रहते हैं। प्रायः पन्द्रह सदस्य पर्याप्त समझे जाते हैं। प्राइवेट बिलों के लिये केवल चार ही सदस्य रखे जाते है।

कामन्स सभा की सभी समितियों के लिये चेयरमेन होते हैं। निर्वाचन समिति अध्यक्षोंका एक समूह[1] मनोनीत करती है। पुनः अध्यक्षों का वह समूह अपने समूह में से प्रत्येक समिति के लिये चेयरमैन चुनता है। प्राइवेट बिलोंके लिये निर्वाचन समिति ही अध्यक्ष मनोनीत कर देती है।

कैबिनेट पार्लमेन्ट की प्रधान कमिटी है

यद्यपि कैबिनेट सरकारी तौर पर कामन्स सभा की एक कमिटी नहीं मानी जाती पर यह सबसे बड़ी पार्लमेण्टरी कमिटी है। यह कार्य-वहन कमिटी है। यह सभी महत्वपूर्ण कार्योंको प्रारम्भ करता है। किसी भी महत्वपूर्ण विधेयक को यदि कैबिनेटका सहयोग न प्राप्त हो या कैबिनेट के द्वारा उस विधेयक का विरोध करनेका विचार त्याग न दिया गया हो तबतक उसके पारित होने की उम्मीद नहीं। इस साधारण नियममें व्यतिक्रम तभी होगा जब कोई ऐसा मन्त्रि-मण्डल हो जिसका अपना स्वयं बहुमत न हो। जैसे दो बार मजदूर सरकार का अपना बहुमत नहीं था। सभा में सबसे बड़ी पार्टी मजदूर पार्टी थी पर सभा के पूरे सदस्यों में उसका बहुमत नहीं था। ऐसी दशा में कोई भी विधेयक अन्य पार्टियों के ही संयोग से पारित हो सकता है। लेकिन जब कैबिनेट का सभा में बहुमत निश्चित है तब बिना उसके सहयोग से कोई कानून नहीं बन सकता।

कैबिनेट का सभा की समितियोंसे सम्बन्ध

कैबिनेट कमिटियों को उतना नियन्त्रित कर सकता है जितना कैबिनेट सभा का करता हैं। कमिटी में पार्टी का आदेश सभी सदस्यों पर नहीं चल सकता। यही कारण है कि कभी-कभी स्थायी समिति किसी विधेयक में ऐसा संशोधन कर देती है जिसे उस विषयसे सम्बन्ध रखने वाले मन्त्री को स्वीकार करनेमें कठिनाई हो जाती है। इसलिये उस बिलसे सम्बन्धित मन्त्री अपने मन्त्रि-मण्डल के अन्य सहयोगियोंकी सलाह से यह निर्णय करता है कि वह उस संशोधन को स्वीकार करे अथवा सभासे उस संशोधन को समाप्त करने के लिये कहे जब बिलसमिति के द्वारा सभा में प्रेषित होता है। इसलिये मन्त्री लोग समिति के द्वारा प्रस्तुत संशोधन को स्वीकार कर लेते हैं या समिति के उन सदस्यों से जो उस संशोधन के लिये उत्तरदायी होते हैं बातचीत करके समझौता कर लेते हैं। क्योंकि इंगलैंड में कामन्स सभा की यह प्रथा रही है कि केवल बहुमत होनेके कारण ही

1. Panel.

कैबिनेट अपने मन से कार्य नहीं कर लेता। पार्लमेण्टरी लोकतन्त्र में विचार विनिमय तथा आदान-प्रदान का विशेष महत्व है। बहुमत का प्रयोग तो केवल अन्त में ही होता है। स्थायी समिति में प्रेषित किसी विधेयक के विचार विनियम के समय उक्त विधेयक से सम्बन्धित मन्त्री उपस्थित रहता है और वह विधेयक के सभी दृष्टि कोण और धाराओं से परिचित हो जाता है। क्योंक मन्त्री को ही सभा में विधेयक को परिवहन करना पड़ता है। इसलिये उसके लिये विधेयक की सभी बातों का जानना आवश्यक रहता है।

कामन्स सभा के पास बहुत काम रहता है। जो कुछ कानून पास होता है, वह सब अधिकतर कैबिनेट के प्रयास और परिश्रम से होता है। साधारण सदस्य अधिकतर विधेयकों की नीति या सिद्धान्तों से परिचित नहीं रहते और न जानने की कोशिश ही करते हैं। सरकार की नीति पर नियन्त्रण करने के बजाय बहुमत दल सरकारी नीति का समर्थन करता है और उसे साधुवाद देता है और दूसरी तरफ विरोधी पक्ष केवल विरोध करता है।

संविधान की दृष्टि से कामन्स सभा का अधिवेशन वर्ष में एकबार अवश्य होना चाहिये। एक अधिवेशन के समाप्त होने और दूसरे अधिवेशन के प्रारम्भ होने के बीच की अवधि एक वर्ष से अधिक नहीं होनी चाहिये। एक अधिवेशन पाँच से सात मास तक चलता है। सभा साधारणतः नवम्बर में प्रारम्भ होती है। क्रिस्टमस के पहले स्थगित हो जाती है। पुनः जनवरी के अन्तिम पक्ष में बैठक प्रारम्भ होती है। इस तरह जून या जुलाई तक अधिवेशन अन्तरिम अवकाशों के साथ चला करता है। प्रत्येक सभा स्वयं बिना दूसरी सभा से परामर्श लिये हुये बैठक स्थगित कर सकती है। यदि कैबिनेट निश्चय करे कि पार्लमेण्ट का अधिवेशन स्थगित या समाप्त होना चाहिये तो 'क्राउन' मन्त्रिमण्डल के परामर्श से पार्लमेण्ट के अधिवेशनका अवसान घोषित करता है। 'क्राउन' की घोषणा पर लार्ड और कामन्स सभा के अधिवेशन के अवसान से सारे अपूर्ण कार्य भी समाप्त हो जाते हैं। नये अधिवेशन में विधेयक को पुनः पुरस्थापित करना होता है। और कानून बनाने के लिये उसे सभी आवश्यक स्वरूपों से गुजरना पड़ता है।

पार्लमेण्ट जब अपने वैधानिक कार्यकाल (पाँच वर्ष) को समाप्त कर लेती है या उस अवधि के समाप्त होने के पहले ही कैबिनेट पार्लमेण्ट के विसर्जन का निश्चय करती है तो क्राउन की घोषणा पर पार्लमेण्ट (कामन्स सभा) का विघटन हो जाता है। अँग्रेजी भाषा में 'ऐडजर्नमेण्ट' 'प्रोरोगेशन' तथा 'डिसो

ल्युसन' का अर्थ क्रमशः बैठक समाप्त होने तथा सत्र समाप्त होने और पार्लमेण्ट के समाप्त होने से है।

बिलें कई तरह की होती हैं।

पब्लिक बिल—[1] वह बिल है जिसका उद्देश्य सारी जनता से हो अर्थात् जो सारी जनता के हित के लिये हो या अधिक से अधिक जनता के लिये हो। कर परिवर्तन का विधेयक 'लोक विधेयक' है। इसी तरह निर्वाचनाधिकार में परिवर्तन, अनिवार्य शिक्षा वय में वृद्धि या कोई नूतन शासकीय विभाग स्थापित करने के लिये विधेयक लोक विधेयक है। 'प्राइवेट बिल'[2] वह बिल है जिसका सम्बन्ध किसी एक स्थान से हो, किसी निगम या मण्डल से हो, किसी नगरपालिका से हो या किसी एक व्यक्ति या किसी एक विशेष वर्ग या समूह से हो।

कानून बनाने की विधि

यदि कोई विधेयक एक नई स्ट्रीट रेलवे के निर्माण के लिये हो या पुरानी 'लाइट' रेलवे के विस्तार के लिये हो अथवा किसी नगर पालिका को कर्ज प्राप्त करने के अधिकार के लिये हो तो उसे 'प्राइवेट बिल' कहेंगे।

जब कोई 'पब्लिक बिल' मन्त्रिमण्डल के द्वारा उपस्थित किया जाता है तो उसे सरकारी विधेयक कहते हैं। सभी आर्थिक विधेयक सरकारी होता है। परन्तु 'पब्लिक बिल' जो राजस्व से सम्बन्ध नहीं रखता वह किसी भी प्राइवेट सदस्य के द्वारा पुरस्थापित किया जा सकता है। अर्थात् पार्लमेण्ट का कोई सदस्य जो मन्त्रि-मण्डल में नहीं है प्रस्तावित कर सकता है। इस तरह के 'पब्लिक बिल' को 'प्राइवेट मेम्बरस् बिल' कहते हैं।

इस तरह 'गवर्नमेण्ट्स बिल' 'आर्थिक बिल' और ''प्राईवेट मेम्बरस बिल' सभी को पब्लिक बिल कहते हैं।

प्राईवेट बिल जिन लोगों से सम्बन्धित होता है, उन्हें प्रार्थनापत्र देना पड़ता है। प्रार्थना पत्र के आधार पर 'प्राइवेट बिल' का कार्य आरम्भ होता है। इसके लिये विशेष विधि प्रयुक्त है।

१—लोक विधेयक

२—अलोक विधेयक

कोई भी पब्लिक या प्राइवेट विधेयक किसी भी सभा (लार्ड सभा या कामन्स सभा) में उपस्थित किया जा सकता है। केवल राजस्व विधेयक ही कामन्स सभा में पुरस्थापित होगा।

"पब्लिक बिलों" का तैयार होना—पार्लमेण्ट के सामने जो अधिक महत्वपूर्ण विधेयक आते हैं वे मन्त्रिमण्डल की तरफ से ही उपस्थित किये जाते हैं अर्थात् सभी महत्वपूर्ण सरकारी विधेयक पहले "ह्वाइट हाल" में पूर्ण रूप से विचारित होकर प्रारूप सहित 'वेस्ट मिनिस्टर' में आते हैं। कोई भी मन्त्री जिसके विभाग से सम्बन्धित कोई विधेयक पुरस्थापित होना रहता है पहले रूप रेखा तैयार कर लेता है जिसमें केवल उसके प्रमुख सिद्धान्त समावेश कर लिये जाते हैं। किसी मन्त्री के द्वारा एक रुक्ष रूपरेखा मन्त्रिमण्डल के समक्ष विचार विमर्श के लिये रखी जाती है। यदि उसके आधारभूत सिद्धान्त स्वीकृत हो जाते हैं तो विधेयक विभाग के विशेषज्ञ के पास स्वरूप सँवारने के लिये भेज दिया जाता है। अर्थात् विधेयक विभिन्न धाराओं, उपधाराओं तथा कण्डिकाओं में विस्तृत रूप में तैयार हो जाता है। इसके बाद कैबिनेट उस पर अपनी अन्तिम स्वीकृति देता है और तब विधेयक सभा में पुरस्थापित योग्य हो जाता है।

पुरस्थापन और प्रथम वाचन—प्रत्येक विधेयक के पुरस्थापन के पूर्व एक सूचना की आवश्यकता होती है। सूचना देने के बाद जब उस विधेयक के पुरस्थापन की निर्धारित तिथि आती है तो विधेयक सभा के क्लर्क को दे दिया जाता है और वह उस विधेयक के शीर्षक को उच्च स्वर में पाठ करता है। कभी कभी विधेयक का पूर्ण रूप तैयार नहीं रहता केवल रुक्ष रूपरेखा ही क्लर्क को दे दिया जाता है। सभा बिना विवाद और विचार के उस विधेयक के 'प्रथम वाचन' को स्वीकार करती है। विधेयक का, क्लर्क के द्वारा, सभा में उपस्थित कर देना ही प्रथम वाचन मान लिया जाता है। इसके बाद विधेयक को उसके पूरे स्वरूप के साथ प्रस्तुत करने के लिये निश्चित किया जाता है। पुनः विधेयक 'द्वितीय वाचन' के लिये अपनेसमय पर उपस्थित किया जाता है। यदि विधेयक कोई आवश्यक सरकारी विधेयक है तो प्रथम वाचन के समय ही मन्त्री (जिसका सम्बन्ध उस विधेयकसे होता है) सभा के सामने (क्लर्क के द्वारा 'विधेयक' के शीर्षक पढ़ लेने के बाद) कुछ उसके प्रमुख सिद्धान्तों पर अपना विचार प्रकट करता है।

निश्चित अवधि के बाद विधेयक द्वितीय वाचन के लिये प्रस्तुत किया जाता है। विधेयक का प्रस्थापक इन शब्दों के साथ विधेयक को उपस्थित करता

है—"विधेयक का द्वितीय वाचन प्रारम्भ हो"। द्वितीय वाचन में विधेयक के सिद्धान्त पर विचार करने का अवसर प्राप्त होता है। धाराओं के ऊपर विचार और संशोधन द्वितीय वाचन में नहीं किया जाता। विधेयक की आवश्यकता पर ही अधिक विचार होता है। यदि विरोधी पक्ष मन्त्रि मण्डल के साथ अपनी शक्ति का अन्दाजा लगाना चाहे तो उसके लिये यही अवसर होता है। विरोधी पक्ष प्रस्ताव करता है कि "इस विधेयक को आज से छः महिने वाद विचार किया जाय"। वह एक ऐसा समय होगा जब सभा का अधिवेशन नहीं होता। इसका तात्पर्य उस विधेयक को अनिश्चित काल के लिये स्थगित करना है। या कोई ऐसा प्रस्ताव रखेगा जिसमें विधेयक के प्रमुख सिद्धान्तों के विरुद्ध हो। इस वाचन में बड़े बड़े भाषण होते हैं। कभी कभी महत्वपूर्ण विधेयकों पर कई दिन विचार होते रह जाते हैं। विवाद के वाद मतदान लिया जाता है। यदि कोई सरकारी विधेयक इस वाचन में स्थगित हो जाय तो उसका अर्थ मन्त्रिमण्डल पर अविश्वास होता है। इस कारण सरकारी विधेयक अस्वीकृत नहीं होता।

द्वितीय वाचन

द्वितीय वाचन के समाप्त होने पर विल समिति के सिपुर्द होता है। धाराओं के उपक्रम के अनुसार विचार विमर्श के लिंये विल का कमिटी में जाना आवश्यक है। वित्तीय विधेयक के अतिरिक्त अन्य विधेयक किसी स्थायी समिति में ही भेजा जाता है। यदि विधेयक वित्तीय है तो दूसरे वाचन में पारित होने के वाद शीघ्र ही पूर्ण सभा की समिति में प्रस्थापित होता है। पर सभा किसी समय किसी हेतुवश अराजस्व विधेयक को पूर्ण सभा की समिति कोसिपुर्द कर सकती है।

समिति सोपान

इस प्रकार प्रत्येक विधेयक स्थायी समिति या प्रवर समिति या पूर्ण सभा की समिति से होकर सभा में प्रस्तुत किया जाता है। इसे "विवरण सोपान" कहते हैं। जब विधेयक संशोधित और पुनः प्रकाशित होकर आ जाता है तो समितियों से आने के वाद विधेयक पर विचार होता है। यदि समिति के द्वारा कुछ विशेष संशोधन हुआ रहता है तो इस समय उस पर पुनः विचार हो सकता है और कोई दूसरा संशोधन किया जा सकता है। विवाद के वाद विधेयक तृतीय वाचन के लिये तैयार हो जाता है।

विवरण सोपान

तृतीय वाचन में केवल शाब्दिक संशोधन यत्र-तत्र हो सकते हैं। यदि कोई विशेष संशोधन धाराओं के सम्बन्ध में होना होगा तब पुनः समिति में जाना आवश्यक हो जायगा। अतः इस वाचन में सभा के लिये उसे स्वीकार या अस्वीकार के सिवाय और कोई दूसरा तरीका नहीं रह जाता। तृतीय वाचन में शायद ही कोई विधेयक अस्वीकृत होता है। इसके बाद साधारण सभा का कार्य समाप्त हो जाता है और विधेयक लार्ड सभा में स्वीकृति के लिये भेज दिया जाता है।

तृतीय वाचन

सभी लोक विधेयकों के दो वाचन लार्ड सभा में होते हैं। सभा की पूर्ण समिति या किसी स्थायी समिति के द्वारा संशोधित होकर या बिना संशोधन के ही विधेयक सभा में पुरः स्थापित होता है। सभा विवाद के बाद उसे स्वीकार या अस्वीकार करती है। साधारणतः राजस्व विधेयक को छोड़ कर अन्य लोक विधेयक पर जब तक दोनों सभाओं में प्रत्येक शब्द के लिये समझौता या सहमति नहीं हो जाती तब तक वह पारित नहीं समझा जाता। राजस्व विधेयक कामन्स सभा से पारित होने के एक मास बाद लार्ड सभा की सहमति के बिना पास हो जाता है। अन्य विधेयकों के सम्बन्ध में यदि दोनों सभाओं की सहमति नहीं हुई तो कोई दूसरा तरीका नहीं है जिससे विधेयक को पारित कराया जाय। दोनों सभाओं की समितियों में सन्देश के आदान-प्रदान द्वारा समझौते की बातचीत होती है। यदि इस तरह बातचीत के द्वारा मतभेद समाप्त हो जाय तो विधेयक उस समझौते के अनुसार पारित किया जाता है। दोनों सभाओं की समितियों की कोई संयुक्त बैठक नहीं होती। सन्देश के द्वारा ही विचार होता है। यदि इस तरह दोनों सभाओं में सहमति नहीं हुई तो साधारण सभा को यह अधिकार है कि किसी लोक-विधेयक को जिसे लार्ड सभा ने स्वीकृत नहीं किया है तीन लगातार सत्रों में पास करे और प्रथम वाचन तथा अन्तिम वाचन में कम से कम एक वर्ष का समय व्यतीत हो जाय तो वह क्राउन के पास हस्ताक्षर के लिये भेज दिया जायेगा। एक वर्ष के अन्दर तीन लगातार सत्रों में पारित करके विधेयक 'क्राउन' की स्वीकृति के लिये भेज दिया जाता है। 'क्राउन' की स्वीकृति केवल एक वैधानिक स्वरूप मात्र है। ब्रिटिश पार्लमेण्टरी कार्य विधि इस सिद्धान्त पर अवलम्बित है कि प्रायः सभी लोक विधेयकों का प्रारम्भ कैबिनेट के द्वारा होता है और सरकारी विधेयकों का पुरस्थापन और सभाओं में प्रचालित तथा पारित करने का अधिकार मन्त्रिमण्डल को प्राप्त है। गैर सरकारी सदस्य को किसी भी लोक-विधेयक के पुरस्थापित करने का अधिकार है पर उसके लिये न समय मिलता

और न उस पर अधिक विचार विनिमय होता है। सभा की अधिक बैठकें सरकारी विधेयकों के लिये निर्धारित रहती हैं। केवल कुछ ही बैठकें "प्राइवेट मेम्बर्स बिल" के लिये मिल पाती हैं। जब सरकारी कार्य अधिक हो जाता है तो गैर सरकारी दिवस भी ले लिये जाते हैं। फिर भी बहुत से गैर सरकारी सदस्यों के द्वारा लोक विधेयक पुरस्थापित होते हैं इसलिये इन विधेयकों का समय निर्धारण भाग्य[1]पत्तक के द्वारा होता है।

गैर सरकारी विधेयकों के लिये तारीख निश्चित रहती है। जिस सदस्य का नाम भाग्यपत्र के द्वारा प्रथम आता है उसे प्रथम दिन प्रथम अवसर मिलता है। इस तरह सूचना पत्र में विधेयक के आ जाने पर प्रस्तावक को पुरस्थापन का अवसर मिल जाता है। पुर स्थापक अपने विधेयक को सभा में प्रथम बार पढ़ता और इस प्रकार प्रथम वाचन समाप्त होता है तथा पुनः द्वितीय वाचन के लिये दिन निश्चित हो जाता है। उसके बाद विधेयक किसी स्थायी समिति के पास जाता है और अन्य आवश्यक उपक्रमों को करना पड़ता है जिससे 'प्राइवेट मेम्बर्स बिल' का पास होना कठिन होता है।

जिन लोगों को किसी विशेष अधिकार की आवश्यकता होती है वे पार्लिमेंट के पास प्रार्थना पत्र देते हैं। प्रार्थना पत्र के साथ बिल का प्रारूप भी नत्थी रहता है। प्रार्थना पत्र के पहले एक सार्वजनिक सूचना देनी पड़ती है जिससे जिनके स्वार्थ या हित उस बिल से सम्बन्धित हैं वे जान जायं। सूचना की प्रतिलिपि तत्सम्बन्धी सरकारी विभाग के पास भी भेज दी जाती है।

प्राइवेट बिल[2]

प्राइवेट बिलों के लिये दोनों सभाओं द्वारा नियुक्त दो निरीक्षक प्रार्थना पत्र की जाँच करते हैं। यदि निरीक्षकों द्वारा यह स्वीकृत हो जाता है कि बिल की सभी आवश्यक विधियाँ पूरी हो गई है तो वह विधेयक सभा में पुरस्थापित होता है और दूसरे वाचन के लिये स्वीकृत किया जाता है। यदि दूसरे वाचन के समय कोई विरोधी नहीं है तो प्राय: किसी समिति के सुपुर्द कर दिया जाता है। जिस बिल का विरोधी नहीं होता वह अविरोधी समिति को दिया जाता है। जिस बिल का विरोध होता है उसे प्राइवेट बिल्स कमिटी को सिपुर्द किया जाता है। प्राइवेट बिल की प्रत्येक कमिटी में चार सदस्य होते हैं। लार्ड सभा की "प्राइवेट बिलकमिटी" में

1. Lot

२. अलोक विधेयक।

पाँच सदस्य होते हैं। चेयरमैन को केवल अतिरिक्त (कास्टिंग) वोट देने का अधिकार होता है और तीन सदस्यों का कोरम माना जाता है।

'प्राइवेट विल्स कमिटी' में या तो एक ही बिल पर विचार करना होता है या कई बिलों पर विचार करने का कार्य दे दिया जाता है। 'प्राइवेट बिल्स कमिटी' में पद-ग्रहण करने के पहले प्रत्येक सदस्य को लिखित घोषणा करनी पड़ती है कि उसका कोई व्यक्तिगत स्वार्थ उसमें नहीं है और न उनके निर्वाचन क्षेत्र का स्वार्थ या हित है।

समिति अपने समिति गृह में बैठ कर विधेयक के ऊपर विभिन्न लोगों के विचारों को सुनती है। विधेयक में एक प्राक्कथन भी होता है जिससे उसके उद्देश्य का पता चलता है। सरकारी विभागों जैसे स्वास्थ्य विभाग, यातायात विभाग, तथा व्यापार विभाग इत्यादि से समिति के पास रिपोर्ट आ जाते हैं। इससे यह मालूम हो जाता है कि विधेयक सरकार की साधारण नीति के विरोध में नहीं है और न इसमें कोई संघर्ष है। समिति का कार्य बिलकुल निष्पक्ष रूप से होता है। इसमें राजनीति का कोई स्थान नहीं होता। प्राइवेट बिल्स कमिटी के विधेयक पर रिपोर्ट करने के बाद सभा उस पर विचार करती है। समिति अपने निर्णय के साथ संशोधन भी सभा के समक्ष पेश करती है। समिति का रिपोर्ट प्रायः स्वीकृत हो जाता है। यद्यपि सभा को किसी भी बिल के अस्वीकृत करने का अधिकार है, परन्तु सभा के सदस्य जानते हैं कि समिति का निर्णय निष्पक्ष रूप में हुआ है और इसने दोनों पक्षों को अच्छी तरह से सुना है तथा विशेषज्ञों की भी राय ली जाचुकी है। कभी कभी किसी "प्राइवेट बिल" के कारण साधारण नीति की बात भी उठ जाती है। ऐसी अवस्था में सभा समिति की रिपोर्ट पर विभाजित भी हो जाती है। पर साधारणतः कमिटी की सिफारिस को स्वीकार कर लिया जाता है और उसके बाद 'प्राइवेट बिल'' का वही स्वरूप होता है तथा उन सभी विधियों को पार करना पड़ता है जो किसी भी सार्वजनिक विधेयक के लिये आवश्यक है।

'प्राइवेट बिल' के सम्बन्ध में प्रयुक्त यह ढंग बड़ा ही महत्वपूर्ण है। इस प्रकार सावधानी के साथ और निष्पक्ष भाव से विचार होता है। दोनों सभाओं के समय की बचत हो जाती है।

इसका मतलब यह है कि राष्ट्रसभा का समय तथा सैकड़ों सदस्यों का यह बहुमूल्य समय घण्टों केवल एक व्यक्ति या किसी विशेष स्थान की किसी आवश्यकता के उपर व्यतीत नहीं होना चाहिये। इस प्रणाली का एक दोष यह है

कि "प्राइवेट बिलों" के सम्बन्ध में प्रयुक्त विधि पर प्रयाप्त रूप से खर्च करना पड़ता है। लंदन में गवाहों के लाने में खर्च करना होगा। प्राइवेट बिल के पुरस्थापन के लिये फीस भी ली जाती है। तथा पार्लमेण्ट के विभिन्न समयों में विचार होते समय भी कुछ न कुछ देना पड़ता है। जब बिल का विरोध होता है तो पार्लमेण्टरी एजेन्ट रखने की जरूरत पड़ती है और वे अपना पूरा मेहनताना लेते हैं।

ये पार्लमेण्टरी एजेन्ट पेशेवर कानून बनाने वाले व्यक्ति होते हैं। अपने कार्य के ये विशेषज्ञ होते हैं।

पार्लमेण्ट के द्वारा 'प्राइवेट' कानून पास करने की आवश्यकता अब धीरे धीरे कम हो रही है। केन्द्रीय विभाग से 'शासकीय आदेश' जारी किये जाते हैं और ये स्वतः कार्यान्वित होते हैं और आवश्यकता पूरी हो जाती है। कभी कभी पार्लमेण्ट के द्वारा उन आदेशों पर स्वीकृति की आवश्यकता पड़ती है। पार्लमेण्टरी स्वीकृति के पहले उन आदेशों को 'अस्थायी आदेश"[१] कहते हैं।

आदेश-प्रणाली

राजस्व विधेयक का विषय बहुत ही महत्वपूर्ण है। राजस्व की स्वीकृति के ऊपर ही भूतकाल में पार्लमेन्ट और राज्याधिपति के सारे संघर्ष होते थे। राजस्व के ऊपर अधिकार प्राप्त होने के कारण ही कामन्स सभा ने शासक मण्डल के उपर नियन्त्रण का अधिकार प्राप्त किया। पार्लमेण्ट का अधिक समय 'वित्त-विधेयक' लेता है। आय-व्ययकभाषण की प्रतिक्षा कर—दाताओं को रहती है क्योंकि इससे उनकी आमदनी का पता चल जाता है कि उनकी मिहनत का कितना हिस्सा राज्यकरके रूप में लिया जायेगा।

राजस्व विधेयक

प्रथमतः राजस्व विभाग आय-व्यय का अनुमान करती है। "अनुमान" का अर्थ होता है कि सरकार के प्रत्येक विभागको एक वर्ष में कितने वित्त की आवश्यकता है तथा उस वैध आलेख से है जिसमें सरकार की आवश्यकता पार्लनेण्ट के समक्ष प्रस्तुत होता है। प्रत्येक वर्ष के प्रथम अक्टूबर को राजस्व विभाग प्रत्येक शासकीय विभाग को एक परिपत्र भेजता है जिसके द्वारा उनसे यह पूछा जाता है कि उनके विभाग का पूरा खर्च नये वर्ष के लिये क्या होगा। राजस्व विभाग द्वारा प्रेषित फार्म पर प्रत्येक विभाग अपना व्ययक का अनुमान तैयार करता है।

आय-व्यय अनुमान पत्र

---

1 Provisional Orders

प्रत्येक विभाग अपने खर्च का कुल हिसाब देता है तथा प्रत्येक मदका खर्च पृथक पृथक भी प्रस्तुत करना पड़ता है। यदि कोई विभाग कुछ अधिक खर्च करना चाहता है तो उसे अनुमान पत्र में देने के पहले राजस्व विभाग से परामर्श कर लेना होगा। इस प्रकार राजस्व विभाग व्यय की वृद्धि पर नियन्त्रण रखता है। यदि किसी मद पर या व्यय के आँकड़े पर राजस्व विभाग तथा किसी विभाग में मत भेद हो जाय तो वह निर्णयार्थ कैबिनेट के पास भेज दिया जाता है। राजस्व विभाग के पास प्रत्येक विभाग से अनुमान पत्र आ जाने पर मतभेदों का निवारण करने के लिये राजस्व विभाग के कर्मचारी तथा अन्य विभाग के कर्मचारियों की एक बैठक होती है। इस परीक्षण के बाद अनुमान पत्र राजस्व विभाग के सेक्रेटरी के पास जाता है। सेक्रेटरी अनुमान को (एस्टिमेट्स) को नये वर्ष की आय के आधार पर विचार करता है। पुनः चान्सलर सारी परिस्थिति का अध्ययन करता है और वही निश्चय करता है कि कोई अधिक कर लगाया जाय या व्यय में कुछ कमी की जाय। तब अन्त में वह अपनी योजना कैबिनेट के समक्ष स्वीकृति के लिये रखता है।

सैनिक विभाग तथा नौ सेना विभाग और विमान सेना का अनुमान कुछ पृथक् ढंग से तैयार होता हैं। उन विभागों के अध्यक्ष पहले अपना एक स्थूल आगणन अपने भविष्य की आवश्यकता के अनुसार विभागके द्वारा तैयार कराते हैं। पुनः चान्सलर से सीधे उस अनुमानित वित्त को माँगते हैं। इसके बाद चान्सलर और अध्यक्ष के सम्मेलन के बाद अनुमानित वित्त पर समझौता हो जाता है। यदि आपस में समझौता नहीं हुआ तो कैबिनेट के पास निर्णय के लिये जाता है। इस तरह पूर्ण मांग के निश्चित हो जानेपर तीनों विभाग (नौसेना और विमान सेना, सैन्य सेना विभाग) सविस्तार आगणन तैयार करते हैं और एक पत्र के साथ उसे राजस्व विभाग के पास भेज देते हैं। पत्र में व्यय की वृद्धि या कमी पर अपने अपने विभाग की तरफ से समीक्षा रहती है। कोई भी नया व्यय अवश्य ही राजस्व विभाग की जानकारी और उसकी स्वीकृति से होना चाहिये। इस तरह के आगणन "पूर्ति विभाग"[1] के आगणन माने जाते हैं। इसका अर्थ यह है कि इन विभागों का व्यय प्रति वर्ष पार्लमेण्ट की स्वीकृति से ही हो सकता है। ये विभाग सैन्य, नौसेना तथा विमान विभाग और सिविल सरविसेज हैं। 'संघनित कोष सरविस'[2] के अन्तर्गत व्ययक (खर्च) अनुमान पत्र में

1. Supply services.
2. Consolidated Fund services.

सम्मलित नहीं किया जाता। क्योंकि उसके लिये पार्लमेण्ट की वार्षिक स्वीकृति की आवश्यकता नहीं होती। संघनित कोष सरविस में राष्ट्रीय ऋण, सिविल लिस्ट, वार्षिक वृत्तियां[1], न्यायाधीशों का वेतन तथा अन्य विशेष अफसरों के वेतन पेन्शन, इत्यादि होते है। इस प्रकार व्यय पृथक रूप से पुरस्थापित होता है। सारा आगणन पृथक पृथक शीर्षों[2] में बांटा जाता है। पुनः शीर्षों में उपशीर्षक[3] होते हैं और उपशीर्षक भी पृथक पृथक पदों[4] में विभाजित रहते हैं।

राजस्व विभाग का नियन्त्रण व्ययके ऊपर भी काफी रहता है। नियोजन का वास्तविक व्यय अनिवार्य नहीं है। व्यय की आज्ञा—क्राउन की तरफ से होती है और राजस्व विभाग की तरफ से घोषित किया जाता है। राजस्व विभाग ही निश्चित करता है कि स्वीकृत माँग किस हद तक प्रयोग में लाया जायगा। वही (राजस्व विभाग) परिस्थितियों को भी निश्चित करता है कि वह किस तरह से खर्च हो। राजस्व विभाग के प्रधान क्लर्कों को विभिन्न विभाग का कार्य दिया रहता है। ये क्लर्क बड़े ही अनुभवी अफसर होते हैं। उन ऊँचे पदों पर क्रमशः छोटे पदों से बढ़ते बढ़ते पहुँचे रहते हैं। उन्हें अपने विभाग का सविस्तार ज्ञान होता है।

पार्लमेण्ट में राजस्व

अधिवेशन साधारणतः जनवरी या फरवरी में प्रारम्भ होता है। राजा के भाषण पर बहस समाप्त होने के बाद, एक प्रस्ताव होता है कि सभा 'प्रदाय समिति'[5] के रूप में हो जाय। सभा को समिति में परिवर्तन होने के पहले कष्टों[6] के ऊपर बहस होता है। यह प्रणाली बहुत दिनों से चली आ रही है जब किसी मांग के स्वीकृत होने के पहले साधारण सभा के सदस्य अपने कष्टों का निवारण अवश्य कराते थे। सबसे पहले सैन्य-विभाग, नौ सेना और विमान सेना का आगणन उन विभागों के मन्त्रियों द्वारा समिति में उपस्थित होता है। कोप विभाग के राजस्व सेक्रेटरी सिविल आगणन उपस्थित करते हैं। प्रत्येक शीर्षक पर आगणन पृथक-पृथक विचारित होता है। किसी पद को

1, Annuity.
2. Heads.
3. Sub heads.
4. Items.
5. Committee of Supply.
6. Gnevances.

संशोधन के रूप में घटाया या बिल्कुल हटाया जा सकता है। परन्तु स्थायी आदेश संख्या ६६ के अनुसार किसी वित्त की स्वीकृति या माँग पुरस्थापित नहीं हो सकती जब तक क्राउन की सिफारिश न हो। 'क्राउन' का अर्थ मन्त्रियों से होता है। इस-लिये प्राइवेट सदस्यों के द्वारा किसी नये योग की वृद्धि का प्रस्ताव नहीं हो सकता है। साधारणतः कोई संशोधन या परिवर्तन अनुमान पत्र में नहीं हो सकता जब तक मन्त्रियों के द्वारा वह स्वीकृत न हो। यदि कोई संशोधन मन्त्रियों की राय के बिना स्वीकृत हो गया तो कैबिनेट पद त्याग कर देना या सभा का विघटन होगा! बीस दिन में 'प्रदाय' पर बहस समाप्त होती है। परन्तु यह समय मन्त्रि मण्डल के द्वारा तीन दिन और बढ़ाया जा सकता है। जब निर्धारित दिन समाप्त हो जाते हैं तो शेष अविचारित माँग मतदान के लिये रखा जाता है और बिना किसी बहस के पारित हो जाता है। जब कोई सदस्य गृह विभाग के शासन से असन्तुष्ट रहता है तो वह गृह-सचिव के वेतन या उस विभाग के व्ययक के आगणन पर १०० पाउण्ड का आंशिक कटौती का प्रस्ताव प्रस्तुत करता है। इस प्रकार विरोधीपक्ष थोड़े से मतदानों पर अपना आक्रमण केन्द्रित करता है और शेष को पास हो जाने देता है।

जब संभरण[1] पर विचार आगे बढ़ता है तो सभा उपाय और साधन समिति के रूपमें परिणत हो जाती है। मार्च के अन्तिम दिन 'चान्सलर आफ दी एक्स-चेकर' का आय व्ययक भाषण होता है। उसमें वह गत व ं के राजस्व की परि-स्थिति का सिंहावलोकन करता है और नये वर्ष के वित्त सम्बन्धी कार्य-क्रम का सविस्तार विवरण पेश करता है। विशेषतः नये करों का अथवा करों की वृद्धि की घोषणा होती है। उपाय और साधन समिति संभरण-समिति द्वारा स्वीकृत माँगों की पूर्ति के लिए संघनित निधि से वित्त प्रदान करने के अधिकार के लिये प्रस्ताव पास करती है। जब तक यह पास नहीं हो जाता तब तक ट्रेजरी के द्वारा एक्सचेकर से कोई वित्त निकाला नहीं जा सकता। उपाय और साधन समिति आय कर और जकात कर को पुनः चालू करने के लिए तथा अन्य करों में कोई संशोधन की आवश्यकता हो तो उस पर भी प्रस्ताव पास करती है। मृत्यु कर, स्टाम्प कर, आयात निर्यात कर तथा आबकारी कर ये सभी स्थायी विधानों के द्वारा शासित होते हैं। इन्हें प्रति वर्ष पास करने की आवश्यकता नहीं होती।

उपाय और साधन समिति के द्वारा प्रस्तावों के पास होने के बाद ये सभी माँगें विधेयक रूप में परिणत की जाती हैं और पुनः किसी भी सार्वजनिक विधेयक

1. Supply.

के पास होने की विधि के अनुसार पारित किया जाता है। उपाय और साधन समिति के प्रस्ताव जो संचीनत निधि से वित्त प्रदान करने के अधिकारों से सम्बन्धित रहते है वे 'ऐप्रोप्रियेसन ऐक्ट' के रूप में परिणत किये जाते हैं।

नये करों के पुनः लागू करने के लिए दूसरे विधेयक को "फाइनैन्स ऐक्ट" या राजस्व विधान कहते हैं। इसके सहायक बिल को रेवेन्यूबिल कहते हैं। इसके द्वारा स्थायी करों के कानून में संशोधनों को वैधता प्रदान होती है। साधारण सभा में इन बिलों को पूर्ण विधियों से पारित करने के बाद लार्ड सभा में भेज दिया जाता है। वित्त विधेयक पर लार्ड सभा का नियन्त्रण समाप्त हो गया है। अगस्त के अन्तिम दिन के पहले ही इन बिलों पर राज्याधिपति का हस्ताक्षर हो जाना आवश्यक है। इन विधानों के द्वारा करों के लगाने तथा सरकारी विभागों के व्यय दोनों कार्य के लिए अधिकार प्राप्त होता है।

अगस्त के अन्त में ही ये कानून पास होते हैं। परन्तु सरकार को धन की आवश्यकता पहली अपील से ही होती है। क्योंकि गत वर्ष की स्वीकृति ३१ मार्च को समाप्त हो जाती है। इस तरह पहली अप्रील से लेकर अगस्त तक के लिए काम चलाऊ या अस्थायी स्वीकृति दे दी जाती है।

कभी कभी पूरक मांग की आवश्यकता हो जाती हैं जो पूरक विधेयक द्वारा पूर्ण किया जाता है। पूरक विधेयक आर्थिक वर्ष के समाप्त होने के पहले पारित हो जाना चाहिये। असाधारण संकटो को पार करने के लिए सरकार एक बड़ी रकम की माँग मतदान के द्वारा करती है। इसे विश्वास या साख का मतदान कहते हैं। करों की वसूली विभिन्न बोर्डों के द्वारा होती है। सभी वसूली बैंक आफ ईङ्गलैंड में "एक्सचेकर एकाउन्ट" में जमा होता है। उसे ही राष्ट्रीय संचनित निधि कहते हैं।

ग्रेट ब्रिटेन में साधारण सभा नहीं बल्कि कैबिनेट राज्य के राजस्व को नियन्त्रित करता है। कैबिनेट 'चान्सलर आदि एक्सचेकर' का सहायक है। चान्सलर ही राजस्व का प्रधान है और कैबिनेट का परमार्शदाता। कामन्स सभा सैद्धान्तिक अधिकारों के रहते हुए भी व्यवहार में आय-व्ययक अनुमान पत्र के एक पद को भी न घटा सकती है और न बढ़ा सकती है। व्यवहार में इसके अधिकार बहुत कम हैं।

ट्रेजरी को ही 'क्राउन' के नाम पर सरकारी आय और व्यय के कार्य को करना होता है। पे-मास्टर-जेनरल सभी बिलों और वेतन को बांटता है। पर पे-मास्टर-जेनरल के पास बाँटने के लिये निधि से धन जाने के पहले कम्पट्रोलर और ऑडिटर जेनरल की स्वीकृति होना आवश्यक होता है। वह ट्रेजरी से बिल्कुल

स्वतंत्र और केवल पार्लमेन्ट के प्रति उत्तरदायी होता है। वह देखता है कि जो कुछ व्यय हो रहा है उसके लिये पार्लमेन्ट के द्वारा स्वीकृति है तथा जो कुछ स्वीकृत धन है वह समाप्त तो नहीं हुआ है।

राष्ट्रीय सरकार का साराधन सम्बन्धी लेखा कम्पट्रोलर और ऑडिटर जनरल के द्वारा निरीक्षण किया जाता है। इस अधिकारी के द्वारा एक वार्षिक विवरण 'पब्लिक एकाउन्टस' कमिटी में पेश किया जाता है और उस पर विचार होता है।

विवाद संवरण की तीन पद्धतियाँ हैं।

विवाद संवरण पद्धतियां

१—साधारण सम्वरण [1] (क्लोजर)—उन्नीसवीं सदी के अन्त तक प्रश्न तथा विवाद सम्बन्धी जो नियम बने थे वे अच्छी तरह कारगर थे। परन्तु आयरिश राष्ट्रवादी अपनी नीति से सभा की कार्यवाही में अनेक ढंग से बाधा उपस्थित करते थे। कार्यवाही आगे बढ़ नहीं पाती थी। १८८१ में कामन्स सभा ने कार्यवाही में बाधा पहुँचाने तथा रोकने या विघ्न पैदा करने की नीति को रोकने के लिये कड़े नियम बनाया। १८८८ में इन नियमों में कुछ और परिवर्तन हुआ। राष्ट्रवादी आयरिश तो अब कामन्स सभा में नहीं हैं। फिर भी वे नियम बने हुए हैं और समय समय पर उनका प्रयोग होता है। किसी प्रश्न के प्रस्तावित हो जाने के बाद कोई भी सदस्य अपने स्थान से खड़े होकर यह प्रस्ताव कर सकता है कि यह प्रश्न अब समाप्त किया जाय और यदि स्पीकर संवरण प्रस्ताव को सभा के नियमों में कोई अतिक्रमण न माने या अल्प संख्यकों के अधिकारों पर किसी प्रकार का आघात न प्रतीत होता हो तो यह प्रश्न कि प्रस्तावित प्रश्न समाप्त किया जाय तो वह समाप्त कर दिया जायेगा और किसी संशोधन या विवाद के बिना वह निर्णित हो जायगा। कोई सदस्य सभा में उस प्रश्न पर यदि बोल भी रहा हो तो उस समय के संवरण प्रस्ताव के द्वारा विवाद रोक दिया जा सकता है और तुरंत मतदान ले लिया जायेगा। प्रस्ताव के समर्थन में बहुमत के साथ कम से कम सौ सदस्यों का होना आवश्यक है। स्थायी समितियों के लिये बीस का होना वांछनीय है।

२—खण्डों में संवरण [2]—किसी एक प्रश्न के विवाद को समाप्त करने के लिये साधारण संवरण पद्धति कारगर सिद्ध हो सकती है। परन्तु बड़े बड़े पेचीले

1. Simple closure.
2. Closure by Compartments.

प्रश्नों को समाप्त करने के लिये साधारण संवरण पद्धति उचित नहीं है। १८८७ में आयलैंण्ड के लिये न्याय सम्बन्धी संघटन पर एक विधेयक प्रस्तावित होना था। विधेयक का पास होना अत्यन्त आवश्यक था। इसलिये ऐसे नियम बनाये गये जिससे विधेयक प्रस्तावित हो सके और पास भी हो जाय। इस नियम के आधार पर यह निश्चित हुआ कि एक निश्चित दिन को स्पीकर के द्वारा, चाहे उस प्रस्ताव पर बहस समाप्त हुई हो या न हुई हो अथवा विधेयक के सभी खण्डों पर पूरा विचार हुआ हो या न हुआ हो, उक्त प्रस्तावया विधेयक मतदान के लिये रख दिया जायेगा। सरकार की दृष्टि से विधेयक को पास करने के लिये यह पद्धति ठीक थी पर यह नियम केवल असाधारण परिस्थिति के लिये था। परन्तु बाद में इस नियम का प्रयोग अनेको बार किया गया और अब तो यह साधारण प्रक्रिया का एक अंग बन गया है। १८९३ में ग्लैडस्टोन के समय में इस नियम में कुछ परिवर्तन हुआ। सभा विधेयक पर विचार प्रारम्भ करने के पूर्व ही विधेयक के प्रत्येक खण्ड पर कितना समय दिया जायेगा, निश्चित कर लेती है। निर्धारित समय के समाप्त हो जाने पर उस खण्ड या भाग पर मतदान ले लिया जाता है चाहे उस खण्ड पर पूरा विचार हुआ हो या न।

"गिलोटीन"[1]

३—"कंगारू" संवरण[2]—कंगारू संवरण प्रक्रिया का प्रयोग तभी होगा जब स्पीकर या विभिन्न समितियों के चेयरमैनों को यह अधिकार दिया जाता है कि वह या वे किसी विधेयक पर प्रेषित संशोधनों में से उपयुक्त और आवश्यक संशोधनों को चुन कर प्रस्तावित करने की अनुमति देने का अधिकार रखते हैं। इस प्रकार सभा या समितियों में वे ही संशोधन उपस्थित या प्रास्तावित हो सकते हैं जिनके लिये अध्यक्ष के द्वारा अनुमति मिली रहती है। इस संवरण प्रक्रिया को १९१९ में निर्मित स्थायी नियमों में समावेश कर लिया गया। इस नियम से अध्यक्ष की निष्पक्षता और इमानदारी की परख होती है।

"कंगारू"

प्रोफेसर ऑग और जिंक के अनुसार राजस्व विधेयक प्रणाली में चार दोष हैं। (१) पार्लमेण्ट को दिया गया वित्तीय विवरण अपूर्ण होता है। आय-व्यय अनुमान पत्र देखने में कई सौ पृष्ठों का मोटा जिल्द रहता है पर उसमें बहुत सी आवश्यक बातें या सूचनाएँ नहीं होती। केवल मोटी बातें दिखाई जाती हैं। (२) आय-व्ययक अनुमान पत्र पर पूर्ण विचार करने के लिये कामन्स सभाके पास पर्याप्त समय नहीं रहता। छ मास में वित्तीय विधेयक पास होता

ब्रिटिश राजस्व प्रणाली के दोष

1. Guillotine. 2. Kangaroo closure.

है। पर इतने दिनों में केवल छब्बीस दिन ही विचार के लिये होते हैं। कितने लाखों और करोड़ों के व्यय पर बिना विचार किये हुए'मतदान' ले लिया जाता है। (३) कान्मस सभा जब सम्पूर्ण सभा की कमिटी के रुप में बैठती है तो आय-व्यय के लेखा पर विचार करने के लिये यह समिति बहुत बड़ी और असुविधा जनक है। इसमें भी विचार विवाद का रुप धारण कर लेता है। एक ही वस्तु पर विचार के लिये कई दिन नहीं मिल सकते और न विशेषज्ञों से परामर्श ही लिया जा सकता है। (४) आय-व्यय का अनुमान पत्र सरकार के द्वारा प्रस्तावित होता है। सरकार के समर्थक समझते हैं कि सरकार के द्वारा प्रस्तावित लेखा को स्वीकार करना आवश्यक है। प्रत्येक प्रश्न पार्टी की एकता या विनय का प्रश्न बना लिया जाता है। आय-व्यय के ऊपर विचार आर्थिक दृष्टि से न करके उसको राजनीतिक स्वरुप दे दिया जाता है। विरोधी दल भी आय-व्यय के अनुमान पत्र में संशोधन या कटौती उपस्थित करके अपने राजनैतिक तथा अन्य मांगों को ही रखने की कोशिश करता है।

इसके फल स्वरुप राज्य कोप पर कैबिनेट का ही केवल अधिकार और प्रभुत्व है। पार्लमेण्ट का नियन्त्रण केवल प्राविधिक[1] ही रह गया है। लार्ड सभा का अधिकार तो आय-व्यय अनुमान पत्र पर बिलकुल हो नहीं है।

राज्य कोष पर कैबिनेट का अधिकार

कामन्स सभा व्यय सम्बन्धी प्रस्ताव स्वयं नहीं प्रस्तावित कर सकती। इस सम्बन्ध में यह मान लिया गया है कि सरकार ही सब कुछ जानती है और उसके प्रस्ताव ठीक हैं। व्यवहार में आय'व्यय का सारा अनुमान ट्रेजरी विभाग के ऊपर ही है। सिद्धान्त में पार्लमेण्ट की स्वीकृति के बिना एक फार्दिंग भी खर्च नहीं हो सकता परन्तु पार्लमेण्ट प्रस्तावित अनुमान पत्र स्वीकार कर लेती है।

कामन्स सभा इस परिस्थिति से अवगत है और समय समय पर इस दोषपूर्ण पद्धति में परिवर्तन के लिए विचार विमर्श भी हुआ है। प्रथम महायुद्ध के समय १९१७ में एक कमिटी नियुक्त हुई थी। उस कमिटी ने व्यय पर नियन्त्रण के लिए सुझाव दिया था। मुख्य सुझाव निम्नलिखित थे—(१) ट्रेजरी के द्वारा विभिन्न विभागों पर अधिक वित्तीय नियन्त्रण (२) प्रत्येक पार्लमेण्टरी अधिवेशन के प्रारम्भ में दो कमिटियों की नियुक्ति जो प्रस्तावित व्यय में कमी पर विचार करें। (३) लेखा समिति[2] की सिफारिशों पर आधारित किसी प्रस्ताव के संरक्षण समिति में पास हो जाने पर उसे सरकार अविश्वास का प्रश्न न बनावे।

---

1. Formal. 2. Eslimates committee.

इस तरह के अनेक सुझाव थे। पर उनसे कोई अधिक लाभ नहीं हुआ। परिस्थिति यथावत् बनी हुई है।

क्रमशः लार्ड सभा के अधिकार सीमित होते गये और कामन्स सभा के अधिकारों में विस्तार हुआ। यों तो पार्लमेण्ट में क्राउन, लार्ड सभा और कामन्स सभा तीनों सम्मिलित हैं। किसी एक के बिना पार्लमेण्ट की पूर्ति नहीं होती। कोई भी कानून तब तक पास नहीं होता जबतक वह बिल के रुप में दोनों सभाओं के द्वारा पारित होकर क्राउन के द्वारा स्वीकृत नहीं हो जाता। अर्थात् किसी भी बिल को कानून बनने के लिये दोनों सभाओं से पास होना और क्राउन के द्वारा हस्ताक्षर अंकित होना आवश्यक है। फिर भी कामन्स सभा ही प्रधान है। १९११ और १९४९ के पार्लमेण्ट-कानूनों के द्वारा लार्ड सभा के अधिकारों में विशेष कमी हो गई है। कामन्स सभा जनता के द्वारा निर्वाचित एक राष्ट्र सभा है। उसके निम्नलिखित कार्य हैं—

कामन्स सभा का अधिकार और प्रभाव

(१) देश की व्यवस्था तथा जनता की भलाई के लिए कानून पास करना।

(२) देश की कार्यकारिणी अर्थात् मन्त्रिमण्डल पर नियंत्रण रखना। यह नियंत्रण प्रश्नों, प्रस्तावों, बजट में कटौती, अविश्वास तथा काम रोको प्रस्तावों के द्वारा रखा जाता है।

(३) सरकार के आय और व्यय की देख भाल करना।

(४) नये करों को लगाने की स्वीकृति देना अथवा करों कमी में करना या उन्हें हटा देना।

(५) सरकार की नीति का संचालन तथा राष्ट्र की वैदेशिक नीति का निर्माण करना, दूसरे देशों से युद्ध तथा समझौता इत्यादि करना।

(६) ब्रिटिश साम्राज्यान्तर्गत उपनिवेशों के लिए कानून बनाना तथा उनके शासन पर नियंत्रण रखना।

ब्रिटेन की राजनीतिक पद्धति को पार्लमेण्टरी प्रणाली कहते हैं। संवैधानिक दृष्टि से इसका अर्थ यह है कि साधारण नियम के अनुसार मन्त्रि मण्डल कामन्स सभा के प्रति उत्तरदायी है। इसमें सन्देह नहीं कि आज भी संवैधानिक स्वरूप तो

---

1. In the first thirty five years of the reformed Parliament no less than eight governments were defeated by the deliberate action of private members of the Parliament," The British Constitution by Greaves, p. 25.

वही है पर वास्तविक रूप बदल गया है। १८८५ ईस्वी तक कामन्स सभा के सदस्यों का इतना प्रभाव था कि उनके प्रस्तावों पर कितनी सरकारों को त्याग पत्र देना पड़ा। मन्त्रि मण्डल का भाग्य सभा में होने वाले वाद विवाद की शक्ति पर निर्भर करता था।

अब बेजहाट के समय की परिस्थिति बिल्कुल बदल गई। उन दिनों साधारण सदस्य भी काफी शक्ति रखता था और उसकी प्रतिष्ठा थी। पामरस्टन, ग्लैडस्टोन और डिजरेली जैसे शक्तिशाली प्रधान मन्त्रियों को इसलिए त्यागपत्र देना पड़ा था कि किन्हीं प्रमुख प्रश्नों पर कामन्स सभा के बहुमत को वे मिला न सके थे। इसका कारण था कि दो प्रमुख दलों के रहते हुए भी कई प्रति द्वन्दी गुट थे। पार्टियों में भी गुट थे। साधारण सदस्यों पर पार्टी का आज की तरह दबाव नहीं था। बर्क के सिद्धान्त के अनुसार यह सत्य था कि पार्लमेन्ट के सदस्य अपने से निम्न कोटि के लोगों का प्रतिनिधित्व करते थे। वे अपने से श्रेष्ठ लोगों के डेलीगेट नहीं थे। प्रभु-सत्ता पार्लमेण्ट में निहित थी। बर्क के अनुसार साधारण सदस्य अपने विवेक के अनुसार ही कार्य करता था। वह निर्वाचकों की बुद्धि से कार्य नहीं कर सकता था। इसलिए उस समय की सरकार सचमुच पार्लमेण्टरी सरकार थी।

पार्टियों के विकास और उनके प्रभाव के कारण पार्लमेन्ट की शक्ति कम हो गई। पार्लमेन्ट के सदस्य पार्टी द्वारा निश्चित निर्णय मानने के लिये बाध्य हो गये।

पार्लमेन्ट पर पार्टियों का प्रभाव

पार्टी सदस्यों के निर्वाचन पर व्यय करती है। उनके चुनाव के लिये पार्टी के कार्यकर्त्ता परिश्रम करते हैं। तब कैसे हो सकता है कि पार्टी के निश्चित निर्णयों का विरोध कोई सदस्य कर सके। विशेषतः वे सदस्य तो कभी साहस नहीं कर सकते जिनके ऊपर पार्टी का अधिक व्यय हुआ है। प्रत्येक प्रश्न, प्रस्ताव, या विधेयक पर पार्टी की बैठक में निश्चित हो जाता है कि पार्टी का क्या निश्चय होगा। किसी भी पार्टी की सरकार हो, सभा भवन में सरकारी विधेयक के आने के पूर्व या दूसरे वाचन के पहले कामन्स सभा में स्थित पार्टी सदस्यों की बैठक होती है। उसमें मन्त्रिमण्डल के लोग सारी बातें पार्टी के लोगों को बतला देते हैं। यदि किसी सदस्य के द्वारा कोई विरोध हुआ तो उस विरोध का समाधान वहीं पर हो जाता है। अर्थात् बहुमत दल सभा में किसी प्रस्ताव या विधेयक के प्रस्तावित होने के पूर्व ही निश्चित कर लेता है कि सभा में उसे क्या करना है। बहुमत दल के लोगों को सभा में अपने विवेक से बोलने की स्वतन्त्रता नहीं रहती। बल्कि दल के नेता या सचेतक द्वारा निश्चित मत से ही मत-

कारी विधेयक या प्रस्ताव के पक्ष में बोल पाते हैं। बहुमत दल तो केवल मन्त्रिमण्डल द्वारा पुरस्थापित विधेयकों या प्रस्तावों पर अपनी सम्मति देकर उसे वैधानिक स्वरुप प्रदान करता है। अतः कामन्स सभा बहुमत दल की नीतियों पर स्वीकृति प्रदान करने का रजिस्ट्रेशन भवन हो गया है।

पार्लमेण्ट ने अपनी शक्ति कैबिनेट को प्रदान कर दी है। इस प्रकार सिद्धान्त में परिवर्तन हो गया है। पार्लमेण्ट नहीं बल्कि जनता सरकार के भाग्य का निर्णायक है। यह सिद्धान्त १८६७ से ही प्रारम्भ हो गया था। उस समय के बाद केवल युद्ध काल को छोड़ कर पार्लमेण्ट के कारण किसी सरकारने त्याग पत्र नहीं दिया। आपसी मतभेद के कारण सरकारों ने पद त्याग किया पर पार्लमेण्ट के किसी प्रस्ताव के कारण नहीं। १८९५ में रोजबरी, १९०५ में वेलफोर और १९३१ में रैमजेमैकडोनाल्ड ने अपने अपने दल की फूट के कारण प्रधान मन्त्रित्व का त्याग किया। प्रथम महायुद्ध के समाप्त होने पर लायड जार्ज को इसलिये त्याग देना पड़ा क्योंकि कनजरवेटिव पार्टी ने सहयोग देना अस्वीकार कर दिया। इसलिये पार्लमेण्ट के निर्णय के पहले ही लायड जार्ज ने त्याग पत्र दे दिया।

जनता ही सरकार के भाग्य का निर्णायक

निर्वाचन क्षेत्रों के बड़े होने और निर्वाचकों की संख्या में वृद्धि हो जाने से पार्लमेंट का एक साधारण सदस्य स्वतन्त्र नहीं रह गया। अब तो कोई सदस्य पार्टी टिकट पर स्थानीय पार्टी के द्वारा मनोनीत तथा पार्टी के केन्द्रीय सचिवालय द्वारा स्वीकृत होने पर ही उम्मीदवार हो सकता है। कभी कभी तो सदस्यों को निर्वाचन क्षेत्रके लोग शायद ही जानते हैं। बल्कि पार्टियों के नेताओं का नाम और चित्र अखबारों से मालूम रहता है। रेडियों से उसके भाषण भी सुनाई पड़ते है। पर अपने निर्वाचन क्षेत्र के सदस्य का कुछ भी नहीं जाना जाता। जनता भी पार्टियों की बैठकों में नहीं जाती। पार्टी के बिना अब उम्मीदवार का कोई अर्थ नहीं रह गयाहै।

निर्वाचकों की संख्यामें वृद्धि

सम्पूर्ण देश ही एक निर्वाचन क्षेत्र है। आधुनिक समय में यातायात के द्रुतगामी साधनों ने स्थान की दूरी को समाप्त कर दिया। परन्तु ऐसा नहीं समझना चाहिये कि स्थानीय पार्टी की समिति और सदस्यों से कोई सम्बन्ध नहीं रहता। स्थानीय कार्यकर्ताओं का अपने अपने स्थानों में पर्याप्त प्रभाव रहता है। स्थानीय कार्यकर्ताओं पर केन्द्रीय संचालक अपने निर्णयों को लादने में उतने समर्थ नहीं होते। फिर भी पुराना नक्शा तो बदल ही गया है।

उन्नीसवीं सदी में कामन्स सभा के सदस्यों को कोई वेतन नहीं मिलता था। वे अधिकतर अपने पैसे खर्च करके चुनाव में सफलता प्राप्त करते थे। अपने निर्वाचन क्षेत्र में चन्दे इत्यादि भी देने की क्षमता रखते थे। पर बाद में निर्वाचन क्षेत्र में निर्वाचकों की संख्या वृद्धि के कारण साधारण स्तर के लोगों के लिये अपने पैसे खर्च करके सदस्य होना कठिन हो गया। मजदूर दल के विकास से कामन्स सभा का मानवीय स्वरूप और भी बदल गया है।

सदस्यों का सामाजिक स्तर

मजदूर दल के सदस्य अधिकतर गरीब होते हैं। पार्टी की सहायता से ही सदस्य हो पाते हैं। इसके विपरीत कनजरवेटिव पार्टी तथा लिबरल पार्टी में आर्थिक दृष्टि से अच्छे स्तर के लोग आते हैं। अतः कामन्स सभा सामाजिक और आर्थिक दृष्टि से गरीब और धनिक वर्ग का प्रतिनिधित्व करती है।

कानून बनाने की दृष्टि से अब कामन्स सभा में बहुत तरह के विधेयक आते हैं। विधेयकों की कमी नहीं रहती। बल्कि विधेयकों के ऊपर विचार करने के लिये समय नहीं मिलता। इसलिये कितने विधेयक तो जल्दी जल्दी में पास कर दिये जाते हैं। पूर्ण विचार भी नहीं होने पाता। मन्त्रि-परिषद् को किसी तरह विधेयक पास कराना रहता है। इस कारण सभा के सदस्यों को बिलों पर पूर्णतया विचार करने के लिये अवसर नहीं मिल पाता। विचार विनिमय या वाद-विवाद पर्याप्त रूप से नहीं हो पाता। विधेयकों की अधिकता से विवादपर नियन्त्रण हो गया है। इससे सदस्यों के अधिकारों में कमी आ गयी है। कानूनों को अच्छी तरह से पास होने के लिये यह आवश्यक है कि विधेयकों के विभिन्न वाचनों की तिथियां, 'टाइम टेबुल', 'गिलोटाइन' अथवा संशोधन का चुनना इत्यादि सभी का प्रयोग उपयुक्त ढंग से होना चाहिये। विविध उपायों से सदस्यों के अधिकारों में पर्याप्त रूप से हस्तक्षेप हो रहा है। साधारण सदस्यों द्वारा प्रस्तावित तथा सभा द्वारा स्वीकृत विधेयकों को कानून बन जाने में बड़ी अड़चनें होती हैं। बल्कि 'प्राइवेट' बिलों का कानून के रूप में आ जाना अत्यन्त दुष्कर है। पहले पार्लमेंट का प्रधान कार्य कानून बनाना था। प्राइवेट सदस्य विधेयक उपस्थित करते थे। इस तरह के विधेयक पास भी होते थे। परन्तु अब तो कानूनों के लिये प्राइवेट मेम्बरों की उपयोगिता समाप्त हो गयी है। मन्त्रिमण्डल के निरीक्षण में विभिन्न राजकीय विभाग ही अधिकतर विधेयक तैयार करते हैं। इस प्रकार कानून निर्माण का प्रथम सोपान विभिन्न विभागों में ही तय होता है। राजकीय विभाग प्रथम सदन का काम कर

विधेयकों की अधिकता

रहे हैं। आधुनिक समय के विधेयकों के लिये निपुणता और विज्ञता की भी बड़ी आवश्यकता है जो साधारण सदस्यों में नहीं होती। इसीलिये राजकीय विभागों के विशेषज्ञों को विधेयकों का प्रारूप तैयार करना पड़ता है। यही नहीं पार्लमेंट स्वयं भी विभागों को तरह तरह के नियम और उपनियम बनाने का अधिकार देती है और पार्लमेंट के सदस्य समझ भी नहीं पाते कि वे क्या कर रहे हैं। विभागों के द्वारा निर्मित नियम और उपनियम पार्लमेंट के सामने निरीक्षणार्थ आते है पर सदस्यों के पास न इतना समय होता और न ज़ानकारी होती कि उन नियमों को छानबीन करें। फिर भी कुछ सदस्य तो ऐसे होते ही है जो विभागों द्वारा प्रेषित उपनियमों को देखते हैं। राजस्व विभाग की बारिकियों पर विचार करना और भी कठिन हो जाता है।

अच्छे सदस्योंका निर्वाचित होना वांछनीय

समाज के हित तथा अच्छी सरकार की दृष्टि से यह आवश्यक है कि सभा के सदस्य कुछ सीमित क्षेत्रों से ही न आवें। ऐसे ही लोग सभा के सदस्य चुने जायं जो पढ़े लिखे हों और जनता के कार्योंमें अभिरूचि रखते हों। पार्टियों के लिये यह एक महत्वपूर्ण कार्य है और उनका ही उत्तरदायित्व है कि वे ऐसे उम्मीदवारों को चुनें जो पार्लमेंटरी कार्योंको समझ सकें और राजनीतिक नेतृत्व कर सकें। अधिकतर मध्यम वर्ग के लोग जिनके पास पैसे हैं जो किसी सहायता के बिना भी, अपने पैर पर खड़े हो सकते हैं, चुने जाते हैं। लेकिन अब तो सदस्यों को वेतन दिया जाता है। इस लिये आर्थिक कठिनाइयों की बात उतनी नहीं उठनी चाहिये। फिर भी जहां अच्छा वेतन है, तरक्की की उम्मीद है तथा स्थायित्व है, उसे छोड़कर राजनीति के अस्थायी लाभ के लिये लोग नहीं आते। यही कारण है कि बहुत अच्छे लोग सदस्यता के नहीं मिलते। समाज का धनिक वर्ग इस मानेमें अधिक स्वतन्त्र है और अपने पैसेके बलपर राजनीतिक दलों तथा शासन यन्त्र को भी नियन्त्रित करता है। कितने ही नागरिकों को कुछ निश्चित कार्यों और पेशों में रहने के कारण पार्लमेन्ट में जाने की सुविधा नहीं है। किसी व्यवसाय का कोई कर्मचारी यदि पार्लमेण्ट के लिए खड़ा होना चाहे तो उसे अपने पद को त्यागना होगा। परन्तु कम्पनी के डाइरेक्टरों के लिये ऐसी बात नहीं है। राज्य या स्थानीय अधिकारियों के विषय में भी यही बातें हैं। स्थानीय अधिकारियों ने तो अध्यापकों को उनके राजनीतिक सम्बन्धों के कारण स्कूलों से निकाल दिया है। अब पार्लमेण्टरी पेशा के प्रति अनादर भाव भी हो रहा है। पर अधिकतर तो आर्थिक कारण और पार्टियों की गलतियों के कारण ही अच्छे लोग

नहीं आ पाते। विश्वविद्यालय भी अपने अध्यापकों को पार्लमेण्ट में जाने से रोक रहे हैं। इस प्रकार जो अच्छे विचारक हैं, वे ही जाने से वंचित हो रहे हैं। राजनीतिज्ञ तो विश्वविद्यालयों की प्रबन्ध-समितियों तथा अन्य संस्थाओं में रखे जाते हैं। प्रायः उनके रहने से कोई लाभ भी नहीं होता। सिद्धान्त और व्यवहार, पेशेवर विशेषता तथा साधारण ज्ञान दोनों के मिलने से पार्लमेण्टरी जीवन में एक नया अध्याय प्रारम्भ हो सकता है। फ्रांस, स्वेडन, हालैंड और डेन्मार्क इत्यादि देशों में प्रोफेसरों को पालमेण्ट में जाने के लिए पर्याप्त स्वतन्त्रता है।

पार्लमेण्ट के आन्तरिक स्वरूप में परिवर्तन होने से कानून निर्माण कार्य तो केवल वैधानिक दृष्टि से रह गया है। कैबिनेट अपनी नीति की घोषणा सभा के माध्यम से ही करता है। सभा में वार्षिक आय-व्यय पत्र पुरस्थापित होता है। प्रत्येक मंत्री अपने विभाग के कार्यों का विवरण उपस्थित करता है। सरकार के द्वारा प्रस्तावित विधेयक भी सभा के समक्ष आते हैं। विभिन्न जांच समितियों के रिपोर्टें भी प्रस्तुत किये जाते हैं। कितने ही विभागीय अध्यादेश सभा के समक्ष उपस्थित किये जाते हैं। और सभा में कुछ दिन उपस्थित रहने के बाद वे अध्यादेश जारी किये जाते हैं। जब कभी किसी नीति पर सन्देह हो या कोई संकट उपस्थित हो तो उपयुक्त विभाग के मन्त्री को वक्तव्य देना पड़ता है। परन्तु यह कहना ठीक नहीं है कि पार्लामेन्ट कानून बनाती है। पालमेन्ट कानून बनाने की वैधानिक मशिनरी का निर्माण करती है। किसी भी विधान-निर्माण विषय पर पार्लमेन्ट ही अन्तिम निर्णायक शक्ति है।

सभा का कार्य

कैबिनेट अपने बहुमत के बल से सभा के कार्य क्रम पर नियन्त्रण रखता से। वह निश्चित करता है कि कौन सा विधेयक कब उपस्थित किया जाय। उसके पारित होने के लिए कितने समय की आवश्यकता है। यदि कोई विधेयक किसी विभाग के द्वारा राजस्व विभाग के पार्लमेण्टरी सलाहकार के सहयोग से तैयार हुआ है तो यह मान लेना होगा कि वह मंत्री के निरीक्षण और पर्यवेक्षण में ही बना है।

कभी-कभी सभा के बाहर की संस्थाओं या व्यक्तियों के वक्तव्यों अथवा समाचार पत्रों की आलोचनाओं का अधिक प्रभाव विधेयकों के स्वरूप को संवारने में पड़ता है। सभा भवन के विरोधी दल का उतना प्रभाव नहीं पड़ता। लोगों का कहना रहता है कि विरोधी दल का कार्य विरोध करना ही है, इसलिये उनकी बातों पर उतना ध्यान देना बहुत आवश्यक नहीं है। फिर भी इसमें सन्देह नहीं कि पार्लमेण्ट ने ही

किसी प्रस्तावित विधि में संशोधन होता है। विधेयकों से सम्बन्धित वर्ग मन्त्रियों से मिलने के लिये अपने वर्ग का प्रतिनिधि मण्डल लेकर आते हैं और अपने दृष्टि कोण को मन्त्रियों के समक्ष उपस्थित करते हैं। क्योंकि मंत्री के प्रभावित हो जाने पर विधेयक के स्वरूप में परिवर्तन सरलता से हो जाता है।

पदारूढ़ दल के बहुमत के कारण तथा पार्टी के सदस्यों पर सुदृढ़ नियन्त्रण के कारण पार्लमेण्ट में मन्त्रिमण्डल पर अविश्वास का प्रस्ताव पास नहीं हो पाता। इसीलिए अविश्वास का प्रस्ताव कोई विशेष महत्व की वस्तु नहीं है। फिर भी साधारण सदस्य का प्रभाव पार्लमेण्ट में अवश्य ही रहता है। पार्लमेण्ट का निर्वाचित सदस्य अपने निर्वाचन क्षेत्र में अपने दल के प्रभावशाली व्यक्तियों में होता है। हो सकता है कि वह सदस्य आगे चल कर मन्त्रि-मण्डल में पद ग्रहण करे। वह कोई भी असुविधाजनक प्रश्न सभा में कर सकता है। विरोधी दल में सम्मिलित हो सकता है। इसलिये साधारण सदस्य भी कानून-निर्माण में आवश्यक रूप से भाग लेता है। अब अधिकतर सदस्यों के व्यक्तिगत प्रभाव और शक्ति पर निर्भर करता है कि कौन सदस्य कानून-निर्माण में कितना भाग लेता है। पार्लमेण्ट के वाद-विवाद से कुछ नहीं होता।

पार्लमेण्ट में अनेक तरह के कानून बनते रहते हैं। व्यापार और व्यवसाय सम्बन्धी कानूनों की विशेषताओं से साधारण सदस्य बहुत कम परिचित रहते हैं। आधुनिक समय के वित्तीय, वाणिज्य तथा उद्योग सम्बन्धी प्रश्न बड़े पेचीले होते हैं। पार्लमेण्ट का पांच वर्ष का कार्यकाल इन कार्यों के लिये बहुत अधिक नहीं है। पार्लमेण्ट के अधिवेशनों में कामों की इतनी अधिकता रहती है कि सचमुच १९ वीं सदी की तरह एक-एक विषय पर पूर्णरूप से विचार करने के लिये समय नहीं मिलता। बिलों पर विचार समाप्त करने के लिये कुछ ऐसे भी उपक्रम[1] लगाये जाते है जो शायद सदस्यों के अधिकारों में हस्तक्षेप का स्वरूप हो जाता है। पर इसके लिये कोई उपाय भी नहीं है।

बिलों पर अधिक विचार प्रवर समतियों या स्थायी समितियों में ही हो जाता है। वही एक उपयुक्त अवस्था है जहाँ बिलों पर विचार करने के लिए प्रतीत स्वतन्त्रता मिलती है। उन समितियों में विशेषज्ञ भी अपना मत और विचार प्रकट करते हैं।

कामन्स सभा का प्रमुख कार्य सरकार को स्थायित्व प्रदान करना है। इसीलिए कैबिनेट की साधारण नीति को स्वीकार करने वाले संघटित बहुमत दल की आवश्यकता होती है। बहुमत दल कैबिनेट को नीति निर्मा-

1. "The guillotine and the kangaroo."

रित करने तथा अन्य महत्वपूर्ण निर्णयों के करने का अवसर देता है। कैबिनेट ही सभा को नेतृत्व प्रदान करता है। शासक मण्डल ही राज्य का केन्द्र होता है। आधुनिक परिस्थिति में पार्लमेंट शासन की समस्याओं तथा उसके यन्त्रों को नियन्त्रित नहीं कर सकती। इसलिए पार्लमेंट के बल से परिवेष्टित कैबिनेट शासन सम्बन्धी कार्यों को करता है। उसका कार्य सामयिक नहीं है।[1]

कैबिनेट को स्थायी रूप से रहना अनिवार्य है।

पार्लमेण्ट में सरकार पर अविश्वास का प्रस्ताव पास नहीं हो सकता। पर बहुमत दल में फूट हो जाने पर सरकार का बहुमत समाप्त हो जा सकता है। बृटिश राजनीति में ऐसी घटनाएँ कम होती हैं। फिर भी ऐसे अवसर आये हैं जब बहुमत दल के आपसी फूट के कारण सरकार को त्यागपत्र देना पड़ा है। १६१६ में ऐसक्विथ के स्थान पर लायड जार्ज प्रधानमन्त्री हुए। १६३१ में मजदूर सरकार की जगह पर राष्ट्रीय सरकार का गठन हुआ। दोनो ही समय कैबिनेट में ही फूट हो गई थी।

पार्लमेण्टरी पद्धति के सुचारू रूपसे संचालन के लिये कैबिनेट की सामान्य नीतियों पर मंत्रियों को एकमत होना आवश्यक है। उन नीतियों के अनुसार कार्य करने के लिये समय देना भी वांछित है। अतः मन्त्रिमण्डल की सामान्य नीतियों पर एकमत तथा पार्लमेंट के बहुमत का अपने नेताओं पर विश्वास[1] दोनों के सामंजस्य से ही पार्लमेण्टरी सरकार की गाड़ी चलती है!

1. The Cabinet, as the chief wheel in the machinery of government, must be in perpetual existenc.

राजनीतिक पार्टियाँ

बेजहाट ने लिखा है कि पार्टी गवर्नमेण्ट प्रतिनिधिमूलक शासन का प्रमुख सिद्धान्त है। प्रो० लास्की ने लिखा है कि सतरहवीं शताब्दी में गृह युद्ध के बाद से अंग्रेजी संस्थाओं के कार्यान्वित होने का यही एक तरीका रहा है। सारे संसार में इसी का अनुकरण हुआ है। अधिनायक तंत्र का इससे ठोस प्रमाण क्या हो सकता है कि अधिनायक अपनी पार्टी को छोड़ कर अन्य पार्टियों को समाप्त कर देता है। ब्रिटेन में राजनीतिक पार्टी का वास्तविक कार्य अपने नेताओं की सरकार को पदासीन करना है। इस कार्य के लिये निर्वाचन क्षेत्रों में जनता को संघटित करना आवश्यक है। लार्ड ब्राइस ने लिखा है कि पार्टियाँ अनिवार्य हैं। कोई बड़ा स्वतंत्र राज्य इसके बिना नहीं है। किसी ने भी यह नहीं बताया कि प्रतिनिधि-मूलक शासन पार्टियों के बिना कैसे चल सकता है। असंख्य वोटरों की अराजकता से व्यवस्था स्थापित करना पार्टियों का ही काम है। किसी न किसी तरह की पार्टी इङ्गलैंड में पाँच सौ वर्षों से कार्य करती रही है। लंकाशायर दल तथा यार्क दल, कैवेलियर्स और राउण्डहेडस, ह्विग और टोरी दल तथा लिबरल और कञ्जरवेटिव।

इङ्गलैंड राजनीतिक पार्टियों के पूर्वजों का देश है। प्रोफेसर मुनरो ने लिखा है कि राजनीतिक पार्टियाँ उन लोगों के समूह को कहते हैं जो शान्तिमय साधनों से अपने विचार के अनुसार जनता की स्वीकृति के द्वारा जनहित की कामना करते हैं। राजनीतिक पार्टियों का जन्म तो इङ्गलैंड ही में हुआ। क्योंकि प्रतिनिधि-मूलक-शासन का जन्म इङ्गलैंड में ही हुआ। पार्टी प्रणाली तथा उत्तरदायी सरकार दोनों का अन्योन्याश्रय सम्बन्ध है।

सबसे प्राचीन पार्टी

पार्टियों की उत्पत्ति मानव स्वभाव से ही हुई। मनुष्य पृथक समूहों में प्रारम्भ से ही रहने लगा था। जब मनुष्य ने सोचना शुरू किया तभी से विचार भेद प्रारम्भ हुआ। सोचना भी एक कार्य है, सभी थोड़ा बहुत सोच सकते हैं पर अधिकतर लोग सोचते नहीं। दूसरों के सोचे हुये को सुन कर उसे ही अपना लेते हैं। प्रारम्भ में विजय शिर की गिनती पर नहीं था बल्कि शिर के टूटने और फूटने पर ही निर्भर था। बैलट पत्र नहीं बल्कि युद्ध के हथियार ही समस्याओं को सुलझाते

थे। जो दल जीत जाता था वह सभी शक्ति और अधिकार ले लेता था। विरोधी विद्रोही और राज्य के शत्रु माने जाते थे। उन लोगों की वहीं हालत होती थी जो रूसी बोलशेविकों ने क्रान्ति के विरोधियों का किया। जैसे जर्मन नाजियों ने कम्युनिस्टों की हालत की। बहुत प्राचीन दलों में फारिसी, सैड्युसी, प्रेट्रीसियन और प्लेबियन्स, ग्युल्फस और गिबेलाइन थे। राजनीतिक दलों का यह प्रच्छन्न रूप था। मध्य-कालीन युग में ये आपस में लड़ते भगड़ते थे। लंकाशायर और यार्क वंश वालों ने इंगलैंड में करीब करीब एक सदी तक संघर्ष किया। गुलाबों के युद्ध[1] तक राज-नीतिज्ञों ने बैलट-बक्स के ज़रिये संघर्ष या आपसी मत-भेद को सुलझाना नहीं सिखा था। लाल और श्वेत गुलाब पहनने वाले एक दूसरे के विरोधी दल के थे। ये पार्टियाँ वंश परम्परागत या वंश परम्परा की विरोधी थीं। स्टुअर्ट काल के कैवेलि-यर्स और राउण्ड हेड्स वही थे। आज हम लोग उन्हें राजतंत्र वादी और जनतंत्र वादी, या पुरातन वादी या प्रगति वादी कहेंगे।

विलियम तृतीय के समय में जब पार्लमेण्ट की प्रधानता निश्चित रूप से स्थापित हो गई तो पार्टियों का पुराना नाम बदल गया और अब वे 'टोरी' और 'ह्विग' पार्टी के रूप में परिणत हो गईं। टोरी दल के लोग अधिकतर कैवेलियर्स की परम्परा और विचार को कायम रखना चाहते थे और ह्विग दल वाले राउण्ड हेड्स की परम्परा के पक्षपाती थे। पर अब सरकार के परिवर्तन के लिये राजा के परिवर्तन की आवश्यकता नहीं थी। सरकार के बदलने का अर्थ था पार्लमेण्ट पर नियन्त्रण स्थापित करना। इस कार्य के लिये दोनों दलों ने अपनी शक्ति को पूर्ण रूप से लगाया। उनकी प्रतिद्वन्द्विता युद्ध क्षेत्र से प्लेटफार्म में बदल गयी। जनता का मत निश्चित करने के लिये बन्दूक की जगह पर बैलट पत्र चुना गया। अट्ठारहवीं सदी में टोरी और ह्विग दलों ने निर्वाचन में भाग लिया। अधिकारके लिये दोनों दल भरपूर लड़े। कभी एक पार्टी की विजय होती थी, कभी दूसरी पार्टी की विजय हो जाती थी। विलियम तृतीय के राज्य काल में अधिकतया साधारण सभा का बहुमत ह्विग लोगों के हाथ में रहा। इसके बाद कुछ समय तक टोरियों का नियन्त्रण रहा। इस तरह १७१४ तक टोरी लोगों का जोर था। पुनः ४५ या ४६ वर्षों तक ह्विग दल की प्रधानता बनी रही। वालपोल ही १७२१ से लेकर १७४२ तक प्रधान मन्त्री बना रहा। उनके बाद अमेरिकी राज्य क्रान्ति के बाद से लेकर १८३२ के सुधार तक टोरियों का बहुमत रहा।

1—War of Roses.

कुछ समय बाद टोरी और ह्विग शब्द भी बदल गये। टोरी की जगह पर कन्जरवेटिव और ह्विग की जगह पर लिबरल शब्द का प्रयोग होने लगा। कन्जरवेटिव दल के लोग टोरियों की परम्परा को थोड़े बहुत परिवर्तन के साथ कायम रखना चाहते थे। वे स्थापित सामाजिक व्यवस्था को यथावत रखना चाहते थे और १८३२ के बाद जितने प्रमुख सुधारवादी कानून बने उनका विरोध किया। दूसरी तरफ लिबरल पार्टी सामाजिक सुधार, व्यवसाय, तथा सरकार तीनों में परिवर्तन चाहती थी। कुछ समय बाद, ज्यों ज्यों समय व्यतीत होने लगा त्यों त्यों संसार की प्रगति को अनिवार्य समझ कर कन्जरवेटिवयों को भी अपने प्रतिक्रियात्मक स्वरूप को बदलना पड़ा। कुछ नये सुधारों को स्वयं उन्होंने ही प्रारम्भ किया। सर रार्बट पील के नेतृत्व में लिबरलों के सहयोग से कन्जरवेटिव पार्टी के नेता ने 'कार्नला' को समाप्त किया। अन्न पर लगे हुए आयात कर को उठा दिया और स्वतंत्र व्यापार की नीति के लिए देश को तैयार किया। इस कारण कन्जरवेटिव पार्टी में फूट भी पड़ गयी। स्वतन्त्र व्यापार के समर्थक कन्जरवेटिव लिबरल पार्टी में मिल गये।

१८३२ के पार्लमेण्टरी सुधार के बाद से

उन्नीसवीं सदी के मध्य काल में पार्टियों का पूरा पूरा संघटन हुआ। उस समय के प्रमुख प्रश्नों पर दोनों दल में विशेष विचार होने लगे। साधारणतः कन्जरवेटिव पार्टी क्राउन के परमाधिकार, लार्ड सभा के विशेषाधिकार, स्थापित चर्च के विशेषाधिकारों, जमींदारों तथा व्यवसायियों के हितों तथा ब्रिटिश साम्राज्यवाद के स्वार्थों का समर्थन करती थी। इस दल में प्रायः बड़े बड़े लार्ड, दिहाती रईस पादड़ी और प्रायः उच्च वर्ग के लोग थे। लिबरल पार्टी में अधिकतर ब्रिटेन के मध्यम वर्ग के लोग थे। उसमें कुछ नये बड़े व्यवसायी भी थे। इनका सिद्धांत था कि जीवन की नई परिस्थियों के अनुसार देश के व्यवसाय और शासन में परिवर्तन होना चाहिये। स्थिर स्वार्थ हित की अपेक्षा मानव दृष्टि का अधिक ध्यान होना चाहिये। उनका आर्थिक आदर्श था व्यवसाय की स्वतंत्रता, प्रतिद्वन्द्विता की स्वतन्त्रता, और व्यक्तिवाद। वे वोट देने के अधिकार की वृद्धि या प्रसार चाहते थे। यदि श्रमिक वर्ग वोटर हो जाता है तो अन्य सुविधायें आवश्यक रूप में होती जायेंगी। मौलिक रूप से दोनों में भेद यह था कि कन्जरवेटिव अपने को परम्परा से स्थापित अधिकारों और विशेषाधिकारों के संरक्षक मानते थे तथा लिबरल अपने को व्यक्तिवाद, प्रगति और स्वतंत्रता के पोषक समझते थे।

पर सदैव ये पार्टियां अपने आदर्श के अनुकूल ही चलती हों--वैसी बात नहीं थी। १८६७ में गृह संम्बन्धी मताधिकार के प्रश्न पर कन्जरवेटिव निर्वाचन में सुधार चाहते थे और लिबरल उसका विरोध करते थे।

डिजरैली और ग्लैड स्टोन

इस समय के इनके दो प्रमुख नेता थे वैनजामिन डिजरेली जो मध्यम वर्गीय यहूदी परिवार का था। प्रारम्भ में वह एक सुधार वादी था पर बाद में कन्जरवेटिव पार्टी का आदर्श बन गया। ग्लैड स्टोन एक 'नाइट' परिवार का लड़का था जिसने आक्सफोर्ड में शिक्षा प्राप्त की थी। वंश क्रम और प्रवृति से वह टोरी था पर वह तीस वर्ष तक लिबरल पार्टी का नेता बना रहा। इन्हीं दो नेताओं के नेतृत्व में ब्रिटेन दो प्रतिद्वन्द्वी भागों में बँट गया और देश के राजनीतिक जीवन का आधार ही दो पार्टी प्रणाली में परिणत हो गया। कन्जरवेटिव की हार में लिबरल पार्टी की विजय और लिबरल पार्टी की हार का अर्थ कन्जरवेटिव पार्टी की विजय थी। इस तरह १८५९ से लेकर १९१४ तक संयुक्त मन्त्रिमन्डल की आवश्यकता कभी नहीं हुई।

आयरलैंड के प्रश्न पर १८८६ में फूट

दोनों पार्टियों की आन्तरिक परिस्थिति सदेव एक सी नहीं रही। १८८६ में आयर्लैंण्ड के प्रश्न पर मतभेद हो गया। आयर्लैंण्ड का प्रश्न इङ्गलैंण्ड में बहुत दिनो से चला आ रहा था। पाँच सौ वर्षों तक आयरिश समस्या किसी न किसी रूपमें सुलझाने के लिये उठ खड़ी होती थी। १८०० इस्वी में आयर्लैंण्ड इङ्गलैंण्ड के साथ मिला दिया गया। आयरिश पार्लमेण्ट समाप्त कर दी गई। साधारण सभा में एक सौ आयरिश सदस्यों को प्रतिनिधित्व मिला। प्रारम्भ ही से यह यूनियन आयर्लैंण्ड के दक्षिणी हिस्से में लोकप्रिय नहीं हुआ। आयरिश मतदाताओं ने ऐसे सदस्यों को निर्वाचित करके कामन्स सभा में भेजना प्रारम्भ किया जो आयरिश स्वशासन को पुनः स्थापित कराने के लिये वचन बद्ध थे। इस तरह आयरिशो ने पार्लमेण्ट राष्ट्रवादी दल की स्थापना की। सभा में वे आयरिश नेशनलिस्ट कहे जाते थे। उन्नीसवीं सदी के अन्तिम दशकों में आयरिश का पार्लमेंट में पूर्णप्रभुत्व था। साधारण सभा में १८८० के बाद से पारनेल के नेतृत्व में आयरिश राष्ट्रवादी बहुत ही आक्रामक हो गये थे। यद्यपि सात सौ सदस्यों की सभा में इनकी संख्या केवल सत्तर और अस्सी के बीच में थी। ये कामन्स सभा में सन्तुलन रखने लगे और अपनी निति के अनुसार मन्त्रिमण्डल उलटने लगे। १८८५ में

आयरिश राष्ट्रवादियों ने अपनी शक्ति का प्रयोग ग्लैडस्टोन के मन्त्री मंडल को अपदस्थ करने में किया। इसके बाद कन्जरवेटिव मन्त्रिमण्डल आया पर यह दल तो और भी आयरिश माँगों का विरोधी था। अतः उन्हें भी राष्ट्रवादियों ने अपदस्थ किया। इसका साफ अर्थ था कि राष्ट्रवादियों के साथ किसी दल को समझौता करना अनिवार्य सा हो गया। लिबरल दल ने इस कार्य को करने की इच्छा प्रगट की। ग्लैडस्टोन ने आयरिश माँग को स्वीकृत करने का वचन अपनी पार्टी की तरफ से दे दिया। ग्रैडस्टोन के कार्यों में केवल राजनीतिक चाल ही नहीं थी बल्कि उन्हें विश्वास हो हो गया था कि आयरिश जनता की मांग भी ठीक है। १८८६ में ग्लैडस्टोन ने एक विधेयक उपस्थित किया जिसके अनुसार आयर्लैण्ड के लिये एक डब्लिन में पार्लमेण्ट स्थापित करने का आयोजन था। परन्तु इस प्रश्न पर ग्लैडस्टोन अपनी पार्टी के सभी सदस्यों को एक नहीं कर सके और लिबरल दल में फूट हो गई। लिबरलों का एक दल कन्जरवेटिवो से जा मिला। वे अपने को यूनियनिस्ट कहते थे। इस तरह कन्जरवेटिव और लिबरल-यूनियनिस्टो का एक स्थायी गठबन्धन हो गया। इसी तरह बाकी बचे हुए लिबरल और राष्ट्रवादियों में समझौता हो गया। कन्जरवेटिव पार्टी की शक्ति बढ़ गई और उधर लिबरल कुछ हद तक कमजोर हो गये। कुछ दिनो के बाद कन्जरवेटिव और लिबरल-यूनियनिस्टों का इतना मेल हो गया कि पार्टी का ही नया नाम यूनियनिस्ट पार्टी पड़ गया। यूनियनिस्ट १८८६ से १८६२ तक, लिबरल १८६२ से १८६५ तक पदारूढ़ रहे। पुनः कन्जरवेटिव १८६५ से १६०५ तक और उसके बाद लिबरलों का समय आया जो प्रायः प्रथम महायुद्ध तक बने रहे।

१६०० के पहले भी साधारण सभा में मजदूर सदस्य थे। परन्तु उनका कोई संगठित दल नहीं था। उनकी संख्या बहुत थोड़ी थी और न सभा में कोई प्रभाव ही था। १८६६ में ब्रिटिश ट्रेड यूनियन कांग्रेस ने पार्लमेण्ट में मजदूर सदस्यों की संख्या बढ़ाने के लिये सभी ट्रेड यूनियनों तथा समाजवादी समाजों की एक कान्फ्रेंस के आयोजन के लिये समिति नियुक्ति की। इससे १६०० में ट्रेड यूनियनो, सहकारिता समितियों, समाज वादी संगठनो का एक संघ बना जिसका नाम था "मजदूर प्रतिनिधि समिति[1]"। यह नाम थोड़े समय के बाद "मजदूर दल" में बदल दिया गया।

लेबर पार्टी का उदय

1—Labour Representation Committee.

इस नये दल के संगठन से दूसरे नये साधारण निर्वाचन में समाजवादी और गैर समाजवादियों को मिला कर करीब २४ मजदूर सदस्य निर्वाचित हुए। इस नये समूह ने अपना पूर्ण पार्लमेण्टरी संगठन ठीक किया जिसमें अपना दल का नेता, चेतक और अपनी नीति निश्चित हुई। पर मजदूर सदस्य अभी तीसरे दल के रूप में नहीं हुए थे। क्योंकि बहुधा वे लिबरल पार्टी की तरफ वोट देते थे। देश के अन्दर भी एक ढीला सा संघ ही था कोई ठोस संगठित दल नहीं था। मजदूर संघों, ट्रेड कौन्सिलस, समाजवादी संघों और अन्य सम्बन्धित संस्थाओं की एक वार्षिक कांग्रेस बैठती थी जिसमें सभी संस्थाओं के प्रतिनिधि आते थे।

कांग्रेस का अधिकार अभी सर्वोपरि नहीं था क्योंकि प्रत्येक स्थानीय संस्थाओं के अधिकार अधिक थे। प्रथम महायुद्ध तक मजदूर दल किसी तरह खड़ा रहा। मजदूर दल की स्थिति आगे नहीं बढ़ सकी। इसका एक कारण यह भी था कि यह समाजवादियों से बहुत अधिक मिल चुका था। युद्ध के ठीक पहले इनकी संख्या ५० से कुछ कम थी और लिबरल दल पर इनका प्रभाव था और कुछ सामाजिक और व्यवसाय सम्बन्धी कानून इन्हीं के प्रभाव से पास भी हुआ था।

युद्ध के समय लिबरलदलका ही मन्त्रिमण्डल था। परिस्थिति के कारण सभी दलों का संयुक्त मन्त्रिमण्डल कायम हुआ। मजदूर दल को भी एक प्रतिनिधित्व मिला और युद्ध के प्रारम्भिक काल में सभी लोगों ने मिल कर काम किया। राजनीतिक संघर्ष थोड़े समय के लिए पार्लमेण्ट और पार्लमेण्ट के बाहर दोनों जगहों में स्थगित कर दिया गया। युद्ध के अन्त तक राजनीतिक संघर्ष की मौनता न चल सकी। लायड जार्ज ऐसक्विथ की जगह पर प्रधान मन्त्री हो गये। पुराने लिबरल मन्त्रिमंडल में अपनी शक्ति धीरे धीरे खोने लगे। (यूनियनिस्ट) अनुदार दल के ही लोग मन्त्रिमण्डल में अधिक रखे गये थे। मजदूर प्रतिनिधि ने भी त्याग पत्र दे दिया। लिबरल पार्टी के कुछ लोगों ने एक विरोधी दल भी कायम कर लिया। यों तो युद्ध के समय कोई निर्वाचन नहीं हुआ। सभी राजनीतिक दलों के लोगों में इस बात पर एकता थी कि लड़ाई के समय चुनाव का झगड़ा करना ठीक नहीं। परन्तु 'अस्थायी-संधि[1]' के बाद लाइ जार्ज के संयुक्त मन्त्रिमन्डल ने निर्वाचन के लिए उपयुक्त समय समझा। १६१८ में 'खाकी निर्वाचन[2]' हुआ। इस निर्वाचन में लायड जार्ज के नेतृत्व में लिबरल और यूनियनिस्टों की जीत हुई। पर थोड़े ही दिनों के बाद संयुक्त मन्त्रिमण्डल में फूट हो गयी। १६२२ में यूनियनिस्टों ने

1. Armistice. 2. Khaki election.

लायड जार्ज को सूचना दे दी कि वे अब उनका साथ नहीं देंगे। चूकि यूनियनिस्टों की संख्या संयुक्त दल में अधिक थी लायड जार्ज ने प्रधान मन्त्रित्व से इस्तीफा दे दिया। यूनियनिस्टों के नेता वोनरला प्रधान मन्त्री हुये और साधारण सभा के विसर्जन की सलाह राजा को दी। १९२२ के निर्वाचन में यूनियनिस्टों ने एक कार्यक्रम निर्वाचकों के सामने रखा जिसका उद्देश्य था 'शान्ति स्थापित रखना। बड़े युद्धों के बाद एक प्रतिक्रिया होती है और लोगों का विचार दक्षिण पक्ष की तरफ जाता है। जनता शान्ति और विश्राम चहती है। इङ्गलैंड में यूनियनिस्टों ने इसका फायदा उठाया और वे बहुत संख्या में विजयी होकर कामन्स सभा में आ गये। लिबरल और मजदूर दल दोनों की सम्मिलित संख्या से भी इनकी संख्या अधिक हो गयी। परन्तु मजदूर दल के सदस्यों की संख्या पहले की अपेक्षा दूनी हो गई। अब यही सरकारी विपक्षी दल हुआ

यूनियनिस्ट दल की विजय तो हुई पर ये बहुत दिनों तक नहीं ठहर सके। वोनरला ने अपनी रूग्णावस्था के कारण प्रधान मंत्री का पद छोड़ दिया और उनकी जगह पर वाल्डविन नये प्रधान मंत्री हुये। वाल्डविन के सामने विदेशी और देशी बहुत-सी समस्यायें थीं जिसमें वेकारी की समस्या सबसे बड़ी थी। वाल्डविन मन्त्रि-मंडल ने यह निश्चय किया कि स्वतंत्र व्यवसाय की नीति को छोड़ कर व्यवसायों को संरक्षण देने की नीति को अपनाया जाय। इङ्गलैंड के व्यवसाय को पुनर्जीवित करने के लिये इसके सिवाय कोई दूसरा उपाय इन लोगों को उपयुक्त नहीं मालूम हुआ। ब्रिटिश मन्त्रिमंडलों के परम्परा के अनुसार जब कोई नई नीति प्रारम्भ की जाती है अर्थात् जिसके लिये जनता से कोई स्वीकृति नहीं मिली रहती है तो नई नीति को कार्य में परिणत करने के पहले वोटरों की राय ली जाती है। इसलिये १९२३ में पुनः निर्वाचन हुआ। अनुदार दल के लोगो ने आयात वस्तुओं पर जकात (खाद्यान्न को छोड़ कर) लगाने के लिये मत्त दाताओं से स्वीकृति माँगीं। लिबरल और मजदूर दल स्वतंत्र-व्यवसाय नीति पर अड़े रहे।

निर्वाचन का फल[१] तो जकात कर के विरुद्ध हुआ। पर मन्त्रि मंडल के निर्माण में कोई निश्चितता नहीं हो सकी। अनुदार दल के पास अब भी सभा में सबसे अधिक सदस्य थे परन्तु अकेले उनका बहुमत नहीं था। मजदूर दल की संख्या इस निर्वाचन में घट गई और अब इनका दूसर नम्बर हो गया।

१—अनुदार २५८; मजदूर १९१; उदार; १५ स्वतंत्र ७; कुल ६१५ मजदूर दल १९०६ में २९; १९१० में ४२, १९१८ में ५७, १९२२ में १४२ और १९२३ में १९१।

निर्वाचन के बाद जब साधारण सभा की बैठक हुई तो रैमजे मैकडोनाल्ड ने बाल्डविन मन्त्रि-मंडल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव उपस्थित किया। उदार दल ने मजदूर दल का साथ दिया। इस पर बाल्डविन मन्त्रि-मंडल ने पद त्याग कर दिया। प्रथा के अनुसार अविश्वास के प्रस्ताव को रखने तथा पास करने वाले दल को शासन भार ग्रहण करना चाहिये। रैमजे मैकडोनाल्ड ने पद ग्रहण किया और मजदूर दल का मन्त्रि-मंडल बना। पर इनके पास अपना बहुमत नहीं था। यही सबसे बड़ी खटकने की बात थी। मजदूर मन्त्रि-मंडल ने किसी समाज वादी कार्य-क्रम को पदासीन होने पर कार्यरूप में परिणत नहीं किया। एक तो अपना बहुमत नहीं था और दूसरे लिबरल उनके वाम पक्षी कार्य क्रम में सहायक नहीं हो सकते थे। यह भी मालूम हो गया कि पदासीन होने पर कुछ पदभार के कारण मनोवृत्ति में परिवर्तन हो जाता है। अनुदार कम प्रतिक्रियात्म और वाम पक्षी कम वाम पक्षी रह जाते हैं।

मजदूर दल का मन्त्रि मंडल

कोई मन्त्रि-मंडल पदासीन होते हुए भी अधिकारों का प्रयोग न कर सके ऐसी अवस्था किसी को भी पसन्द नहीं होती। मजदूर अपने कार्यक्रम को आगे बढ़ा नहीं सकते थे और उदारवादी दल के लिये असह्य था कि वह मजदूर दल का पुछल्ला बना रहे। अन्त में १९२४ में उदारवादी दल ने अपना सहयोग खींच लिया और नया निर्वाचन हुआ।

मजदूर दलका अपदस्थ होना १९२४ में

यह निर्वाचन बहुत ही महत्वपूर्ण हुआ। उदार वादी दल तो पिछड़ गया। साधारणतः संघर्ष अनुदार दल और मजदूर दल में ही हुआ। अनुदार वादियो ने मजदूर मंत्रि-मंडल पर बोलशेविको से सन्धि करने का अभियोग लगाया। अनुदार दल जीत गया। मजदूर दल की संख्या घट गयी और उदार दल की संख्या बहुत कम हो गई।

१९२४ का निर्वाचन

अनुदार दल का मन्त्रि-मंडल स्थापित हुआ। पाँच वर्ष तक यह दल शासन करता रहा। कोई विशेष कार्य इसने नहीं किया। १९२६ के 'हड़ताल' को अच्छी तरह से संभाला! पर बेकारी की समस्या और अन्तर्राष्ट्रीय मसलों में कोई विशेष सफलता इन्हें नहीं मिली। १९२९ में नया चुनाव हुआ। इस बार मजदूर दल की संख्या बहुत हो गई। इनकी संख्या करीब करीब अनुदार दल

वालों तक पहुँच गई। इस बार उदार दल और भी कम हो गया पर मजदूर दल से उसने सहयोग करने का निश्चय किया। रैमजे मैकडोनाल्ड ने पुनः मजदूर मन्त्रि-मण्डल स्थापित किया पर इस बार भी अपना पूर्ण बहुमत नहीं था। इनके पास २० सदस्यों की कमी थी अन्यथा इनका अपना पूर्ण बहुमत होता।

दो वर्षों तक दूसरा मजदूर मन्त्रि-मण्डल कार्य कर सका। इस बीच में परराष्ट्र नीति में इनको सफलता प्राप्त हुई। पर १९३१ के अन्तर्राष्ट्रीय आर्थिक संकट के अवसर पर मजदूर दल के नेताओं में आय व्यय के सन्तुलन—बेकारों को दिये जाने वाले खर्चे में कमी करने—तथा अन्य करो में वृद्धि करने के-प्रश्न पर गहरा मतभेद हो गया। किसी दल का बहुमत नही था और यह भी नही कहा जा सकता था कि निर्वाचन से यह जिच समाप्त ही हो जायेगी। शाह जार्ज पंचम ने तीनो दलों की संयुक्त सरकार स्थापित करने की सलाह दी। तीनो दलों के लोगों को यह उपयुक्त मालूम हुआ। सभी बातें किस तरह तय हुईं नही मालूम है। पर जार्ज पंचम के राज प्रासाद में सब कुछ निर्णय हो गया। रैमजे मैकडोनाल्ड के नेतृत्व में राष्ट्रीय सरकार की स्थापना हुई। इसमें अधिकतर अनुदार दल, थोड़े से उदार दल के लोग तथा मजदूर दल के वे सदस्य जो रैमजे मैकडोनाल्ड का साथ छोड़ने के लिये तैयार नहीं थे, इन्ही लोगों की सम्मिलित सरकार बनी। मजदूर दल के अधिकतर सदस्यों ने रेमजे मैकडोनाल्ड का साथ छोड़ दिया।

१९३१ का निर्वाचन

थोड़े ही दिनो के पश्चात् निर्वाचन हुआ। इस निर्वाचन में पुरानी परम्परा के अनुसार कार्य नहीं हुआ। एक तरफ सभी अनुदार दल के नेता, प्रायः दो एक प्रमुख लोगो को छोड़ कर अन्य सभी उदार दल के नेता तथा मजदूर दल के थोड़े से लोग थे। इनके विपक्ष में थोड़े उदार दल के और अधिकतर मजदूर दल के लोग थे। निर्वाचन में संयुक्त दल को ५५६ सदस्य प्राप्त हुये और विरोधी दल को केवल ५९ सदस्य मिले। मन्त्रि-मण्डल में रैमजे मैकडोनाल्ड ने ग्यारह अनुदार दल पांच राष्ट्रीय उदार दल और चार राष्ट्रीय मजदूर दल के लोगों को रखा। इस प्रकार रैमजे मैकडोनाल्ड १९३५ तक प्रधान मन्त्री रहे। ऐसी परिस्थिति में रैमजे मैकडोनाल्ड को कार्य करना पड़ा जिसमें अनुदार दल के लोगों का बहुमत था और स्वयं उनका पुराना दल उन्ही के विरुद्ध था। इसके पहले भी दो बार उदार दल वालों के सहयोग से इनका मन्त्रि-मण्डल बना था। स्वास्थ्य की खराबी के कारण रैमजे मैकडोनाल्ड ने त्याग पत्र दे दिया और स्टैनले बालविन प्रधान मन्त्री हुये।

इस निर्वाचन में कोई विशेष बात नहीं थी। ग्रेट ब्रिटेन की आर्थिक परिस्थिति सुधर रही थी। इसलिए पदासीन दल के प्रति असन्तोष नहीं था। बाल्डविन की सरकार बहुत अधिक बहुमत[1] से जीत गई।

१९३५ का निर्वाचन

स्वयं भी अनुदार दल का स्वतंत्र बहुमत हो गया राष्ट्रीय उदार दल और राष्ट्रीय मजदूरों के दल ने इनकी शक्ति को और दृढ़ बनाया। बाल्डविन ने १९३७ में अवकाश ग्रहण कर लिया। इनकी जगह पर नेविल चैम्बर लेन प्रधान मन्त्री हुए।

१९३९ में द्वितीय महायुद्ध शुरू हुआ। युद्ध के थोड़े दिनों बाद नेविल चैम्बर लेन ने पद त्याग कर दिया और विन्सटन चर्चिल प्रधान मन्त्री हुये। युद्ध का समय था इसलिये राष्ट्रीय मन्त्रिमण्डल कायम हुआ। मजदूर दल के लोग भी सरकार में सम्मिलित हुये। क्लीमेण्ट ऐटली डिपुटी प्रधान मन्त्री बनाये गये। युद्ध के समय राष्ट्रीय मन्त्रिमण्डल बना। उदार दल के लोग भी मन्त्रिमण्डल में रखे गये। युद्ध काल में कोई निर्वाचन नहीं हुआ। युद्ध समाप्त होने पर पाँचवीं जुलाई को १९४५ में साधारण निर्वाचन हुआ।

मजदूर दल की विजय

मजदूर दल की विजय हुई। इस दल का बहुत संख्या बढ़ गई। करीब दो तिहाई से भी इनकी संख्या अधिक थी।

मजदूर दल ने बड़े साहस के साथ कार्य किया। परराष्ट्र क्षेत्र में तथा अपने देश में भी इन्हें काफी सफलता मिली। बैंक आफ इङ्गलैंड का राष्ट्रीय करण हो गया। इंगलैंड के कोयले की खानों का भी राष्ट्रीय करण हो गया। मजदूर दल ने आर्थिक परिस्थिति को भी सुधारा। भारतवर्ष, लंका, बर्मा को स्वतंत्रता दे दी।

१९४५ में मजदूर दल तीन सौ नब्बे और अनुदार दल में १९५ सदस्य थे पर १९५० के साधारण निर्वाचन में मजदूर दल का बहुमत बहुत घट गया। अनुदार दल के लोगों की संख्या बढ़ गयी। मजदूर दल का साधारण सभा में केवल चार वोट से बहुमत रह गया।[2]

१—संयुक्त दल में ४३१ जिसमें अनुदार ३८७, राष्ट्रीय उदार ३३, राष्ट्रीय मजदूर दल ८ स्वतन्त्र ३, विरोधी पक्ष में मजदूर दल १४३, उदार दल (जो संयुक्त दल में नहीं थे) ३१, कम्युनिस्ट १, अन्य ८।

२—इस निर्वाचन में कम्युनिस्ट उम्मेदवारों को सफलता नहीं मिली। इनकी जमानतें भी जब्त हो गईं। उदार दल के लोग भी [illegible] हो गये हैं

१६२६ से लेकर १६४४ तक संयुक्त मन्त्रि-मंडल या राष्ट्रीय सरकार का शासन रहा। पर इसमें बहुत अधिक संख्या अनुदार दल के लोगों की हो थी। वास्तविकता की दृष्टि से यह अधिकतर अनुदार दल का ही शासन था। युद्ध के समय में अवश्य ही पार्टी बन्दी के आधार पर शासन नहीं था। उन्नीसवीं सदी की अन्तिम अर्द्ध शताब्दी में आयरिश राष्ट्र वादी दल ने दोनों प्रमुख दलों को अपनी इच्छा के अनुसार चलने को बाध्य किया। अर्थात् सभा की सन्तुलन-शक्ति उन्हीं के हाथ में थी। प्रथम महायुद्ध के बाद १६२३ से लेकर १६२६ तक लिबरल दल की सहायता से ही मजदूर दल का शासन चल सका था। इतना तो अवश्य है कि यदि साधारण सभा में बहुमत दल मन्त्रि-मंडल का नेतृत्व न ग्रहण करे तो पार्लमेण्टरी शासन सफलता पूर्वक नहीं चल सकता। श्री इलबर्ट ने लिखा है कि "कैबिनेट प्रणाली पार्टी प्रणाली पर आधारित है और वह भी अधिकतर दो पार्टी के आधार पर।" इसका अर्थ यह है कि मन्त्रि-मंडल के नेतृत्व को सभा में बहुमत का सहयोग मिलना आवश्यक है जो संयुक्त मन्त्रि-मंडल को प्रायः नहीं मिल पाता है। संयुक्त मन्त्रि-मंडल की भी सफलता हो सकती है जब किसी एक दल का बहुमत हो जैसा इंगलैंड में १६३१ से लेकर १९४४ तक रहा।

क्या दो दलों का होना आवश्यक है

शासन करने की शक्ति के बिना उत्तरदायी मन्त्रित्व का न कोई अर्थ ही रह जाता है और न वह उत्तरदायित्व ही है। मन्त्रि-मंडल का उत्तरदायित्व तभी प्रभाव पूर्ण होता है जब साधारण सभा में बहुमत मन्त्रियों के नेतृत्व को स्वीकार करता है और मन्त्रियों को यह विश्वास रहता है कि व्यवस्थापक सभा के सदस्यों से उनके कार्यों में सहयोग प्राप्त होगा। लोगों का ख्याल है कि पार्लमेण्टरी प्रणाली वह है जिसमें व्यवस्थापक सभा शासक मंडल को नियन्त्रित करती है। पर वास्तव में तो इस पद्धति में व्यवस्थापक सभा शसक मंडल को सहयोग प्रदान करती है। मुनरो ने लिखा है कि जो सभा मन्त्रि-मंडल पर नियन्त्रण चाहती है पर उसे सहयोग प्रदान करने के कर्त्तव्य को नहीं देखती तो वह अपने अधिकार से अधिक माँग करती है।

राजनीतिक दलों का कार्य-क्रम, संघटन तथा पद्धति,

अनुदार दलः—ग्रेट ब्रिटेन का अनुदार दल सदैव अनुदार नहीं रहा है। ऐसे भी समय आये हैं जब अनुदार दल ने अपने नाम की सार्थकता सिद्ध की।

३—१६५१ के अक्तूबर में निर्वाचन फल—कन्जरवेटिव और उनके सहायक ३२१, मजदूर दल २६५, लिबरल ६, इनडिपेन्डेण्ट १, आयरिश नैशनलिस्ट २,।

पुनः अनुदार दल ने सुधारों का पक्ष भी लिया है। पील और डिजरेली के नेतृत्व में इस दल ने काफी सुधार योजनाओं को संघटित तथा कार्यान्वित किया। अनुदार दल के ही एक प्रमुख व्यक्ति ने कहा था कि "अनुदार दल वाले सुधारवादी हैं पर सदैव सावधानी और सोच समझ कर चलने वालों में से हैं।"

अनुदार दल को अपने समर्थकों के कारण ही सोच-समझ कर चलना पड़ता है। इस दल में प्रायः लार्ड वंश के लोग, दिहाती रईस, स्थापित चर्च के अधिकांश, ग्रर्जी लोग तथा बड़े बड़े व्यवसायी और पूँजीवादी रहे हैं और अब भी हैं। दक्षिणी इंगलैंड के काउंटियों में इस दल का अधिक प्रभाव रहा है। बैंक-कर, साम्राज्यवादी व्यवसायी, दुनियाँ के शोषक, सैनिकवादी तथा अन्य लोग भी इसमें हैं। १८६५ से लेकर १६१८ तक विश्वविद्यालयों का कोई प्रतिनिधि उदार दल में नहीं था। इसका यह मतलब नहीं है कि ब्रिटिश विश्वविद्यालयों में उदार मनोवृत्ति या प्रगति-शील व्यक्ति नहीं है और नहीं जाते। ऐसी कोई बात नहीं है। हो सकता है कि प्रथम महायुद्ध के पहले उन्हीं लोगों के लड़के अधिकतर विश्व-विद्यालयों में पढ़ने जाते रहें होंगे जिनके घर वाले अधिकतर अनुदार दल के हों अथवा स्थिर स्वार्थ वर्ग के हों। कुछ ऐसा भी ख़्याल है कि जब तक लोग ऊँची कक्षाओं में पढ़ते हैं और बड़े बड़े साहित्य, दर्शन और विभिन्न विचार प्रणाली के संसर्ग में आते हैं तो उस समय उनकी मनोवृत्ति प्रगतिशील रहती है। पर जब पास करके निकलते हैं और जीवन-क्षेत्र की कठिनाइयों और उत्तर-दायित्व का भार गहन करते हैं तो उस समय वे प्रगतिशील नहीं रह जाते।

'स्थिर स्वार्थ' वर्ग को अनुदार दल अधिक प्रिय है और उनकी भावनाओं और मनोवृत्ति के अधिक निकट है। इस दल में मध्यम वर्ग, छोटे छोटे व्यवसायी, व्यापारी तथा दूकानदार इत्यादि भी हैं यद्यपि ये अधिकतर उन्नीसवीं सदी में उदार दल के अधिक समर्थक थे। अनुदार दल के समर्थकों में शहरी श्रमिक वर्ग तथा दिहाती श्रमिक वर्ग भी काफी सम्मिलित थे। मजदूर दल के उद्भव और विकास के बाद ये अधिकतर मजदूर दल में चले गये।

पर किसी दल में लोग स्थायी रूप से नहीं चले जाते। १६३१ के निर्वाचन में तो मजदूर दल और उदार दल को बहुत कम वोट मिले। संयुक्त दल को बहुत अधिक वोट मिले और ऐसी ही परिस्थिति १६३५ में भी हुई यद्यपि मजदूर दल की शक्ति बढ़ी। १६४५ के निर्वाचन में मजदूर दल को साधारण सभा में दो-तिहाई से भी अधिक प्रतिनिधित्व था। और १६५० में यह संख्या बहुत घट गई।

जनता का विचार क्या है और वे किस दल का समर्थन करेंगे यह जाना नहीं जाता। सब कुछ परिस्थिति पर निर्भर करती है।

अनुदार दल का भी समर्थन प्रायः हर वर्ग के लोग करते हैं।

उदार दल—परम्परा के अनुसार उदार दल वाले सुधार, स्वतंत्र व्यवसाय तथा व्यक्तिवाद के समर्थक रहे है। व्यक्तिवाद को तो इन लोगों ने प्रायः छोड़ दिया पर स्वतन्त्र व्यवसाय के पक्षपाती अब भी हैं। १९१८ के बाद से इंगलैंड में सामाजिक और आर्थिक प्रश्नों की भरमार हो गई थी और उदार दल इन परिस्थितियों के उपयुक्त अपने को नहीं बना सका। वह किसी मध्यम मार्ग को अपनाना चाहता था। पर संकटकालीन परिस्थितियों में इससे काम नहीं चलता।

युद्ध के पहले उदार दल भी प्रायः सभी वर्गों से अपने सदस्यों, सहयोगियों और समर्थकों को पाता था। बड़े व्यवसायी वर्ग में थोड़े, छोटे दूकानदारों में अधिक तथा छोटे शहरों के व्यापारी वर्ग, और कृषक वर्ग की भी प्रर्याप्त संख्या उदार दल के समर्थकों में थी पर अब मजदूर दल के उद्भव और विकास से उसकी तरफ इन लोगों का अधिक झुकाव हो गया है।

मजदूर दल—मजदूर दल का आधार स्तम्भ ट्रेड यूनियन की सदस्यता है। ग्रेट ब्रिटेन के सभी श्रमिक जो यूनियन के सदस्य हो गये हैं वे मजदूर दल के समर्थक हैं। समाजवादियों का समर्थन भी मजदूर दल को प्राप्त है। सबसे निम्न (निचले) सामाजिक और आर्थिक श्रेणी के लोग मजदूर दल में अधिक हैं। परन्तु इसके नेतृवृन्द तथा बौद्धिक तत्वों में लोग ऊँचे वर्ग से भी आते हैं। मजदूर दल में भी काफी विभिन्न पेशों में काम करने वाले, विद्वान, सरकारी नौकरी करने वाले, कुछ पूँजीपति और लार्ड भी हैं। स्त्रियों में इसका विशेष प्रभाव है। विशेषतः उन स्त्रियों में जिन्हें नूतन मत प्रदान का अधिकार मिला। सहकारी समिति जैसी संस्थाओं से भी इसको समर्थन प्राप्त है। १९३१ में पार्टी के अन्तर्गत फूट हो जाने के बाद मजदूर दल का झुकाव अधिकतर समाजवाद की तरफ हुआ। आर्थिक पुर्ननिर्माण शनैः शनैः हो जैसी भावना मजदूर दल से समाप्त हो गई।

युद्ध के पहले स्काटलैण्ड और वेल्स अधिकतर उदार दल का समर्थक था। परन्तु अब इन प्रदेशों के व्यवसायिक क्षेत्रों में मजदूर दल का काफी प्रभाव हो गया है। उत्तरी आयर्लैण्ड अब भी अधिकतर अनुदार है। इंगलैण्ड में भी कुछ क्षेत्र अधिकतर अनुदार दल के समर्थक हैं और दूसरे मजदूर दल के। उत्तरी

गलैण्ड और मध्य प्रदेश अधिकतर मजदूर दल के पक्ष में रहा है। इंगलैण्ड के दक्षिण और पूर्व के लोग अनुदार दल के पक्षपाती रहे हैं।

परन्तु इसका यह अर्थ नहीं है कि ग्रेट ब्रिटेन राजनीतिक दलों के रूप में बँटा हुआ है। हर भाग में प्रत्येक दल के समर्थक हैं। इसी तरह प्रत्येक जीवन के क्षेत्र से प्रत्येक दल के समर्थक मिलते हैं। केवल कुछ क्षेत्रों में किसी विशेष दल के समर्थक विशेष हो जाते हैं। पूंजीपति वर्ग तथा जमींदार (लार्ड) वर्ग में अधिक प्रभाव अनुदार दल का और श्रमिक वर्ग, विशेषतः मिलों और कारखानों में काम करने वाले मजदूर दल के समर्थक हैं।

किसी भी राजनीतिक दल में चार तरह के लोग होते हैं। स्थायी, सहायक, स्वयं सेवक और वैतनिक सेवक भी दल में पाये जाते हैं। कुछ ऐसे भी रहते हैं जो केवल अनुसरण करना जानते हैं। वे नेता नहीं हो सकते। सक्रिय कार्यकर्ता नहीं बन सकते। पर पीछे चलने के लिये सदैव तत्पर रहते हैं। स्थायी सदस्यों की संख्या ग्रेट ब्रिटेन में अमेरिका की तरह बहुत नहीं है। यहाँ साधारण निर्वाचन किसी ठोस और निश्चित कार्यक्रम के आधार पर होता है। राजनीतिक दलों से किसी महत्वपूर्ण प्रश्न या कार्यक्रम पर या उनके विभिन्न मतों या रुखों पर ही चुनाव लड़ा जाता है। अमेरिका में तो कभी-कभी ऐसा हो जाता है कि निर्वाचन के समय विभिन्न दलों के सामने न कोई प्रश्न और न कोई समस्या ही रहती है। नेताओं को किसी तरह प्रश्न खड़ा करना पड़ता है।

इंगलैण्ड में तो प्रायः महत्वपूर्ण विषयों के कारण ही चुनाव की आवश्यकता प्रस्तुत होती है। महत्वपूर्ण समस्याओं के उलझनों के कारण कभी-कभी तीन ही वर्ष में तीन बार चुनाव होता है। १९२२–२४ में ऐसा ही हुआ। इसलिये ब्रिटेन में पार्टी के आधार पर समाज या जनता का विभेद नहीं हो सकता। एक अंग्रेज किसी प्रश्न पर अपने निश्चय या सुझाव के अनुसार ही वोट देता है। किसी भी स्थान में दलों के प्रति झुकाव या समर्थन का अधिकतर प्रश्न नहीं होता। १९२३ में अनुदार दल को साढ़े पाँच मिलियन[1] वोट मिले। १९२४ में आठ मिलियन वोट मिले।

तीनों ब्रिटिश राजनीतिक दलों में कुछ आधार भूत सिद्धान्तों में एकता है। यों तो पहले मजदूर दल राजतन्त्र का विरोधी था पर धीरे-धीरे राजतन्त्र को समाप्त करने की भावना समाप्त हो गई है। अतः राजतन्त्र को रखना चाहिये या नहीं इस पर करीब-करीब सभी दल एकमत हैं। ब्रिटिश पार्लमेन्टरिज्म को सभी [illegible]

१—एक मिलियन का अर्थ दस लाख से होता है।

आपसी सहयोग बढ़ाने की भावना सभी दलों में है। अनुदार दल कुछ विशेष रूप से साम्राज्यवादी भी है। साधारणतः इस समय तीनों दल में परराष्ट्र नीति और औपनिवेशिक नीति में मतभेद नहीं है। मजदूर दल के परराष्ट्र मन्त्री अर्नेस्ट बेविन की नीति को चर्चिल ने अपनेभाषणों में समर्थन किया है। परराष्ट्र तथा औपनिवेशिक नीति के सम्बन्ध में दल-गत् भेद नहीं है। प्रथम और द्वितीय विश्व युद्ध के बीच में तीन संयुक्त मन्त्रि-मण्डल और दो मजदूर मन्त्रि-मण्डल रहे हैं। इस काल में ब्रिटिश परराष्ट्र नीति में कोई परिवर्तन नहीं हुआ। द्वितीय महायुद्ध के बाद मजदूर दल के पदारुढ़ होने पर भारत, वर्मा और लंका को स्वाधीनता प्राप्त हुई। इसमें ब्रिटिश राजनीतिक दलों में काफी मतैक्य था। इसमें सन्देह नहीं कि चर्चिल और उनके समर्थकों को एशिया के इन भागों को स्वतन्त्र करना ठीक नहीं मालूम होता था पर कोई विशेष विरोध नहीं किया। भारतीय स्वतंत्रता विधेयक के पास होने में साधारण सभा में विरोधी दल ने कोई अड़ंगा की नीति नहीं अपनायी। विरोधी दल यदि विरोध करने पर तैयार हो जाता तो लार्ड सभा में उक्त विधेयक के पारित होने की कम आशा रहती। तीनों ब्रिटिश दलों ने पुराने राष्ट्र-संघ और द्वितीय महायुद्ध के बाद संयुक्त राष्ट्र-संघ को स्वीकार किया और उससे सहयोग किया।

बहुँत वर्षों तक ग्रेट ब्रिटेन के चुनाव में आंतरिक प्रश्नों पर काफी मदभेद तथा कड़ुवापन रहा था। पर सभी दलों ने आयरिश सन्धि को स्वीकार कर लिया और सभी उसके अनुसार कार्य करने को वचन बद्ध मानते हैं। पर उत्तरी आयर्लैण्ड का प्रश्न अभी तक सुलझा नहीं है। उस प्रश्न को लेकर कभी संघर्ष या मतभेद हो सकता है।

अब इस समय उदार दल की स्थिति खतरे में है। १६५० के निर्वाचन में चार सौ उदार दल के उम्मीदवारों में प्रायः सभी हार गये। केवल सात या आठ व्यक्ति निर्वाचित हो सके। अतः उदार दल समाप्त प्राय हो गया। कम्युनिस्ट पार्टी का प्रभाव नहीं के बराबर है। इस पार्टी ने भी सौ उम्मीदवार खड़े किये थे। पर सभी हार गये।

पुनः इङ्गलैण्ड में दो ही दल प्रमुख रह गये हैं। अनुदार दल और मजदूर दल ही क्षेत्र में क्रियाशील है। अब इंगलैंड में अधिकतर पार्टियों का आधार समाजवाद और उसके विरोध करने का है। जो हो इङ्गलैण्ड का मजदूर दल ग्रेट ब्रिटेन में समाजवादी कामनवेल्थ की स्थापना के लिए वचनबद्ध है और उसका अन्तिम ध्येय वही है।

अब इस समय उदार दल की स्थिति खतरे में है। १९५० के निर्वाचन में चार सौ उदार दल के उम्मीदवारों में प्रायः सभी हार गये। केवल सात या आठ व्यक्ति निर्वाचित हो सके। अतः उदार दल समाप्त प्रायः हो गया। कम्युनिस्ट पार्टी का प्रभाव नहीं के बराबर है। इस पार्टी ने भी सौ उम्मीदवार खड़े किये थे। वे सभी हार गये।

पुनः इंगलैण्ड में दो ही दल प्रमुख रह गये हैं। अनुदार दल और मजदूर दल। अब प्रश्न समाजवाद और इसके विरोध का है। जो हो इंगलैण्ड का मजदूर दल ग्रेट ब्रिटेन में समाजवादी कामनवेल्थ की स्थापना के लिये वचनबद्ध है और उसका अन्तिम ध्येय यही है।

सामाजिक और आर्थिक व्यवस्था को नये रूप से परिवर्तित करना इसका मुख्य कार्यक्रम है।

इसके कार्यक्रम का आधार वैधानिक होगा। मजदूर दल पार्लमेण्टरी प्रणाली तथा प्रचार के द्वारा समाजवादी व्यवस्था कायम करना चाहता है। १९४५ से लेकर १९५० तक मजदूर दल की सरकार ने कृषि, कोयले की खानों, लोहे और स्टील के कारखाने, जल साधन, विद्युत शक्ति, रेलरोड तथा अन्य यातायात के साधनों का राष्ट्रीय करण किया। इन सब का नियन्त्रण और प्रबन्ध एक बोर्ड या कमीशन के द्वारा होता है। बोर्ड या कमीशन कैबिनेट के एक मन्त्री के प्रति उत्तरदायी है। सामाजिक संरक्षण की सुविधाओं के भी अनेक कानून बने हैं। जैसे—वृद्धावस्था की पेन्शन, बेकारी इन्श्योरेन्स, स्वास्थ्य इन्श्योरेन्स, शिशु तथा मातृ सहायता के कानून इत्यादि।

१९५१ के अक्टूबर में कन्जरवेटिव मन्त्रिमण्डल आया। चर्चिल की सरकार ने १९५२ में लोहे और इस्पात के कारखानों का अराष्ट्रीकरण करने की घोषणा की है। इस सम्बन्ध में कामन्स सभा में विधेयक पुरस्थापित हो गया है।

इंगलैंड में कम्युनिस्ट पार्टी भी है। वह सर्वहारा वर्ग का अधिनायकत्व स्थापित करने की घोषणा करती है। व्यक्तिगत सम्पत्ति पर राज्य का अधिकार होगा। परन्तु कम्युनिस्ट पार्टी का प्रभाव और प्रचार बहुत अधिक नहीं है।

एक फासिस्ट पार्टी भी है। इसे फासिस्टों की यूनियन या पार्टी भी कहते हैं। सर ओसवाल्ड मोसले इसके नेता हैं। कुछ दिन इसकी लोकप्रियता बहुत बढ़ी थी पर अब इसकी लोकप्रियता समाप्त हो गयी है।

१८३२ के पार्लमेण्टरी सुधार नियम के बाद से मतदाताओं की संख्या बढ़ गई। राजनीतिक नेताओं को ऐसा प्रतीत हुआ कि निर्वाचन में सफलता के लिए दल-

फलता नये मतदाताओं के नाम रजिस्टर में चढ़वाने और उनमें प्रचार करने से ही होगी। अतः देश भर में "रजिस्ट्रेशन सोसाइटियाँ" बन गईं और कुछ समय बाद ये ही स्थानीय पार्टी संगठन के रूप में परिणत हो गईं। प्रारम्भ में तो स्थानीय पार्टी संगठन उम्मीदवारों को मनोनीत नहीं करता था। लोग स्वयं उम्मीदवार होते थे या कुछ प्रभावशाली व्यक्ति किसी अच्छे व्यक्ति को किसी निर्वाचन क्षेत्र से खड़ा करते थे।

संगठन और उनका कार्य

कुछ समय बाद स्थानीय संघटनों ने काउण्टी, बरो (शहर) या वार्ड के अपनी पार्टी के सभी सदस्यों को अपने संघटन में सम्मिलित किया। इस कार्य को सबसे पहले उदार दल वालों ने बरमिंघम में किया था। वहाँ पर प्रत्येक वाड के उदार दल वाले सदस्यों ने एक गुप्त समिति या कौकस में मिलकर एक वार्ड समिति का निर्माण किया। इस वार्ड समिति ने कुछ दिनों बाद शहर के केन्द्रीय संगठन के लिये डेलिगेट चुनना शुरू किया। यह केन्द्रीय संगठन बरमिंघम के सभी उदार दलीय मतदाताओं की प्रतिनिधि संस्था थी। इस केन्द्रीय संगठन की एक साधारण या कार्यकारी समिति भी थी जिसने उदार दलीय उम्मीदवारों पर अपना प्रभुत्व स्थापित कर लिया और उनके निर्वाचन कार्यों को बढ़ाने और सुचारु रूप से चलाने का कार्य भी उठा लिया। पार्टी संगठन की बरमिंघम व्यवस्था बहुत ही सफल सिद्ध हुई। उदार दल वालों ने अपने शहर की तीनों जगहों पर कब्जा कर लिया अर्थात् बरमिंघम से तीन सदस्य चुने जाते थे जिनमें तीनों उदार दल के ही लोग चुने गये। इस संगठन ने म्युनिसिपल काउन्सिल पर भी कब्जा कर लिया। इसके उम्मीदवारों की सफलता म्युनिसिपल निर्वाचन में भी हुई। इस संगठन की व्यवस्था का प्रभाव अन्य शहरों में भी पड़ा। अन्य स्थानों में भी उदारदल वालों ने ऐसा ही संगठन स्थापित किया। अनुदार दल वालों ने भी इसका अनुकरण किया। बहुत से नेताओंने इसका विरोध किया कि यह अमेरिकन ढंग है और ब्रिटेन में भी इसकी बुराइयाँ फैल जायेंगी। परन्तु 'कौकस' और 'कनवेनसन' के प्रयोग से इंगलैण्ड के राजनीतिक जीवन में कोई विशेष बुराई नहीं आई। कनजरवेटिव-दल वालों को भी अपनी शक्ति के संगठन के लिये ऐसा ही करना पड़ा।

बरमिंघम व्यवस्था

इसके बाद दोनों दलों ने एक-एक राष्ट्रीय संगठन स्थापित किया। स्थानीय पार्टी संगठन राष्ट्रीय संगठन से संयुक्त हो गये। एक दल के राष्ट्रीय संगठन का नाम "नेशनल कञ्जरवेटिव यूनियन" या राष्ट्रीय अनुदार संघ हुआ। दूसरे दल

का नाम "नेशनल लिबरल फेडरेशन" या राष्ट्रीय उदारवादी संघ पड़ा। उस समय राष्ट्रीय संघटनों का कार्य स्थानीय संस्थाओं को नियन्त्रित करना या स्थानीय

पार्टियों का राष्ट्रीय संघटन

संस्थाओं द्वारा उठाये गये उम्मीदवारों के ऊपर केन्द्रीय संघटन का उपयुक्त निर्णय देना इत्यादि नहीं था। बल्कि उनका उद्देश्य था केवल मार्ग प्रदर्शन, सहायता और स्थानीय संगठनों को प्रोत्साहन प्रदान करना जिससे उनका कार्य और प्रभावशाली हो। पर बाद में केन्द्रीय संघटन अपनी-अपनी पार्टियों के कामों का निर्देश करने का कार्य करने लगा। प्रत्येक दल ने अपना एक केन्द्रीय कार्यालय स्थापित किया और उसमें वैतनिक कर्मचारी रखे गये। केन्द्रीय कार्यालय अपने अपने स्थानीय संघटनों से अपना सदैव सम्पर्क रखने लगे। स्थानीय समितियों के संगठन और कार्य प्रणाली के लिये केन्द्रीय कार्यालय से आदेश और नियम बनाकर भेजे जाते थे। कुछ स्थानों में स्थानीय संगठनों को वैतनिक सघटन कर्ता भी दिये गये। निर्वाचन के समय केन्द्रीय संगठन ने देश भर में निर्वाचन कार्य को चलाने के लिये चन्दा एकत्र करने का भार उठाया। जिन स्थानों में प्रचार के लिये वक्ताओं की जरूरत होती थी वहाँ वक्ता भेजे जाते थे। बाद में जिन स्थानों में स्थानीय उम्मीदवार शक्तिशाली नहीं होता था वहाँ केन्द्र की तरफ से उम्मीदवार भेजने या खड़ा करने की पद्धति निकल पड़ी।

स्थानीय संघटन की तरफ से केन्द्र द्वारा मनोनीत बाहरी व्यक्ति के प्रति कोई असन्तोष नहीं होता था जो व्यक्ति केन्द्र के द्वारा भेजा जाता था वह व्यक्ति ऐसा ही होता था जो राष्ट्रीय संगठन के केन्द्रीय कार्यालय में पहले काम कर चुका रहता है। बल्कि कभी कभी स्थानीय संघटन कोई अच्छा उम्मीदवार माँगते थे जो खूब अच्छी तरह से बोल सकता हो और अपने निर्वाचन का खर्च भी देने में समर्थ हो। यह प्रथा अभी तक इंगलैण्ड में है। और पार्लमेण्ट के बहुत से प्रसिद्ध वक्ता और सदस्य हुए हैं जो किसी दूसरे निर्वाचन क्षेत्र से खड़े हुए और सफलता पाकर प्रसिद्ध हुए। इस तरह केन्द्रीय संघटन का प्रभाव बढ़ता जा रहा है। अनुदार दल का प्रधान अधिकार कञ्जर्वेटिव कान्फ्रेन्स में निहित है जिसका संचालन स्थानीय पार्टी संघटन के डेलिगेटों के द्वारा होता है। उदार दल और मजदूर दल भी अपना-अपना राष्ट्रीय कांफ्रेंस करते हैं। उदार दल वाले इसे कांफ्रेंस नहीं कहते बल्कि कौंसिल कहते हैं। प्रत्येक दल का राष्ट्रीय कांफ्रेंस वर्ष में एक बार होता है। इस कांफ्रेंस का मुख्य कार्य कुछ पार्टी के पदाधिकारियों को चुनना, समितियों का निर्माण तथा कुछ अच्छे-अच्छे भाषण देना तथा नीति निर्धारण करना है।

इसके द्वारा पार्टी के कार्यकर्ता वर्ष में एक बार मिलते हैं। विचारों का आदान-प्रदान होता है तथा पार्टी का प्रभाव कायम रहता है। प्रत्येक दल का नेता साधारण सभा के उक्त दल के सदस्यों द्वारा चुना जाता है। कांफ्रेंस के द्वारा नहीं।

मजदूर दल का संगठन

प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र में प्रायः एक मजदूर सभा है। मजदूर सभा में प्रत्येक उत्पादक चाहे वह दिमाग से काम करनेवाला हो या हाथ से काम करने वाला हो वार्षिक फीस देकर सदस्य हो सकता है। सदस्य होने की फीस बहुत थोड़ी है। प्रत्येक मजदूर सभा या संघ अपने क्षेत्र के उम्मीदवार को मनोनीत करता है। एक राष्ट्रीय मजदूर कांफ्रेंस भी है। जिसकी बैठक प्रति वर्ष किसी न किसी स्थान में होती है। कांफ्रेंस के द्वारा नियुक्त एक राष्ट्रीय प्रबन्ध कारिणी समिति है। एक केन्द्रीय कार्यालय भी लन्दन में है। इसी कार्यालय से राष्ट्रीय-प्रबन्ध-कारिणी पार्टी के कार्य का संचालन करती है। अन्य पार्टियों की तरह यह संगठन भी इन कार्यों को करता है—उम्मीदवारों को चुनना, वक्ताओं को प्रचारार्थ भेजना, पार्टी का साहित्य भेजना, जिन स्थानों में धन की सहायता चाहिये वहाँ धन भेजना, पार्टी के समाचार पत्रों की सहायता करना इत्यादि। ब्रिटिश मजदूर दल सभी पार्टियों की अपेक्षा अधिक संगठित है।

पार्टियों के कुछ सहायक अंग भी हैं। अनुदार दल के प्रचार के लिये एक "प्रिमरोजलीग" है। इसी तरह लन्दन में एक कार्लटन क्लब भी है। एक राष्ट्रीय लिबरल क्लब, नेशनल रिफार्म यूनियन तथा नौजवान लिबरलों की नेशनललीग है।

इसी तरह फेबियन सोसायटी ने अपने कार्यों से मजदूर दल की बड़ी सहायता की। प्रारम्भिक अवस्था में फेबियन सोसायटी ने बहुत सेवा की। मजदूर आन्दोलन में ट्रेड यूनियन कांग्रेस ने बहुत बड़ा कार्य किया है। लन्दन में पार्टी के सामाजिक केन्द्र के रूप में 'नेशनल लेबर क्लब' है। निर्वाचन के पहले सभी संस्थायें अधिकतर सामाजिक संगठन के रूप में कार्य करती हैं। पर निर्वाचन के आने पर ये प्रचार कार्य करती हैं।

मजदूर दल ने पार्टी संघटन में विनय और नियम का ध्यान दिया है। नियम तोड़ने वालों के लिये पार्टी में कोई स्थान नहीं रहता। मजदूर दल के उम्मीदवार होने के लिये पार्टी की राष्ट्रीय प्रबन्धकारिणी से स्वीकृति लेना आवश्यक है। मजदूर दल ने पार्टी के संगठन कार्य में तथा पार्टी के कोष के लिये धनसंचय करने में लोकतान्त्रिक पद्धति अपनायी है।

स्थानीय शासन

लोकतन्त्र की बहुत कुछ सफलता का श्रेय स्थानीय स्वशासन पर निर्भर करता है।

स्थानीय स्वायत्तशासन के क्षेत्र नागरिकता की प्रथम पाठशाला हैं।

स्थानीय राजनीति में ही लोग स्वशासन की कला का प्रथम पाठ सीखते हैं। जो नागरिक अपने शहर और नगर का प्रबन्ध नहीं कर सकता वह देश का प्रबन्ध कहाँ तक कर सकता है। इंगलैण्ड, अमेरिका और फ्रांस के बड़े-बड़े राजनीतिज्ञों और पार्टियों के नेताओं ने पहले स्थानीय संस्थाओं में रह कर स्वशासन का प्रथम पाठ सीखा। बड़े-बड़े प्रधान मन्त्री अपनी युवावस्था में वर्षों तक स्वायत्त शासन की स्थानीय संस्थाओं में सदस्य रहे, वहीं बोलना सीखा तथा सार्वजनिक कार्य में किस तरह उत्तर दायित्व वहन किया जाता है उसका अनुभव किया। इस तरह क्रमशः उनके राजनीतिक जीवन का विकास हुआ है। स्थानीय स्वशासन का महत्व लोकतन्त्र के लिये अत्यन्त गौरवपूर्ण हैं। स्थानीय स्वायत्त शासन लोकतन्त्र की आधार शिला है।

इंगलैण्ड की स्थानीय स्वायत्त शासन प्रणाली का धीरे-धीरे विकास हुआ है। (बहुत पुराने समय से ही) शायर, हनड्रेड, टाउनशिप और बरोज आग्ल-सैक्सनों के युग से चले आ रहे हैं। नार्मन विजय के बाद शायर बदल कर काउण्टी हो गये, हनड्रेड समाप्त हो गये, टाउनशिप मैनोरियल गाउन में परिणत हो गये। बरोज समय के अनुसार स्वतन्त्र हो गये और चार्टर्ड म्युनिस्पलिटी के रूप में बन गये। एक और नया स्थानीय शासन का क्षेत्र धीरे-धीरे तैयार हो गया। वह था पैरिश।

इस तरह मध्यकालीन युग में तीन तरह के स्थानीय शासन के क्षेत्र थे। काउण्टी,[1] बरो[2] और पैरिश[3]। काउण्टी का शासन कार्य शान्तिरक्षक न्याया-धीशों के हाथ में था। उन्हें 'जस्टिसेज आफ दी पीस' कहते थे। इनका प्रधान कार्य शान्ति स्थापित रखना था। बाद में इन्हें और भी कार्य दिये गये। जैसे सड़कों और पुलों का बनाना, मरम्मत कराना, शान्ति रखना, [illegible] रखना

१—काउण्टीका अर्थ एक शासकीय क्षेत्र से था। २—शहर। ३—छोटा नगर या गाँव।

करना इत्यादि। 'जस्सिसेज' की नियुक्ति 'क्राउन' के द्वारा होती थी। बरोज या चार्टर्ड टाउन (नगर) बहुत ही संकीर्णरूप से संघठित कारपोरेशनों के द्वारा शासित होते थे। इन बरोज या नगरों में स्वतन्त्र व्यक्ति ही वोट का अधिकारी था।

अठ्ठारहवीं सदी में व्यावसायिक क्रान्ति ने इंगलैण्ड की जनसंख्या में बड़ा परिवर्तन किया। दिहाती क्षेत्र बिलकुल खाली हो गये। नये-नये व्यावसायिक केन्द्र विकसित हुए। जिससे नये नियमों और संघटनों को आवश्यकता पड़ी। नये शहरों की संख्या बहुत बढ़ गई थी। उन्हें नये सुधार की अत्यन्त आवश्यकता थी। १८३५ में प्रथम कानून पास हुआ जिसके द्वारा बरोज (शहरों) को स्थानीय स्वशासन का नया स्वरूप प्राप्त हुआ। इस कानून को म्युनिसिपल कारपोरेशन ऐक्ट (१८३५) कहते हैं।

१८८८ के लोकल गवर्नमेण्ट ऐक्ट ने काउण्टी के शासन का पुनर्गठन किया। जसटिसेज आफ दि पीस के शासकीय अधिकार निर्वाचित काउण्टी काउन्सिल को दे दिये। पुनः १८९४ में डिस्ट्रिक्ट और पैरिश काउन्सिल ऐक्ट पास हुआ। इसके द्वारा बहुत तरह के विभिन्न विशेष डिस्ट्रिक्ट समाप्त करके एक में मिला दिये गये। इन्हें दिहाती और शहरी डिस्ट्रिक्ट के रूप में परिणत कर दिया गया। १९२९ में एक कानून पास हुआ जिसके अनुसार बहुत से जिले समाप्त कर दिये गये और कुछ एक में मिला दिये गये। १९३३ में एक नया स्थानीय स्वायत्त शासन का विधान बना जिसके अनुसार स्थानीय संस्थाओं के अधिकार और कार्य संघटित और निश्चित कर दिये गये।

इस तरह इंगलिश स्थानीय शासन के विकास में क्रमशः १८३५, १८८८, १८९४, १९२९ १ १९३३ और १९४७ के कानून बड़े ही महत्वपूर्ण रहे हैं।

इंगलैण्ड में स्थानीय शासन के पाँच प्रधान क्षेत्र हैं—(१) काउण्टी (२) बरो (शहर) (३) शहरी जिला (अरबैन) डिस्ट्रिक्ट (४) दिहाती जिला (रूरल डिस्ट्रिक्ट (५) पैरिश।

सारा देश शासकीय काउण्टियों में बँटा हुआ है। इनकी संख्या बासठ है। काउण्टियाँ दिहाती और शहरी जिलों में बाँट दी गई हैं। दिहाती जिले दिहाती और शहरी पैरिशों में बँटे हुए हैं। जिस क्षेत्र को म्युनिसिपल चार्टर प्राप्त है उसे बरो कहते हैं। बड़े बरों (अर्थात् बड़े शहरों) को काउण्टी बरोज कहते हैं। ये स्वयं ही शासकीय काउण्टी है। लन्दन की एक अपना पृथक सरकार है।

स्थानीय शासन का सबसे बड़ा क्षेत्र काउण्टी है। परन्तु काउण्टी के दो अर्थ हैं। एक ऐतिहासिक अर्थ में पुरानी काउण्टी जो आँग्लसैक्सन के युग में शायर थे। उनकी पुरानी सीमा आज भी वर्तमान है और उनकी संख्या बावन है। पार्लमेण्ट के सदस्यों के चुनाव के लिये ये निर्वाचन क्षेत्र का काम करती हैं। न्याय के शासन की दृष्टि से ये 'जसटिसेज आफ दी पीस' के अन्तर्गत हैं। प्रत्येक काउण्टी के लिये एक लार्ड लेफ्टिनेण्ट होता है। अब यह केवल मान का पद है। इसके साथ कोई शासकीय कार्य नहीं है। इसके लिए कोई काउण्टी काउन्सिल भी नहीं है।

काउण्टी का शासन

शासन की दृष्टि से शासकीय काउण्टी का महत्व है। इन क्षेत्रों का निर्माण १८८८ के कानून के द्वारा हुआ। इनकी संख्या बासठ है। कुछ काउण्टियों की पुरानी ऐतिहासिक काउण्टियों के सदृश [illegible]। [illegible] दोनों की सीमाएँ एक ही है। पर [illegible] पृथक् हैं। कितनी ही काउण्टियों में काउण्टी [illegible] हैं। ये शहरी म्युनिसिपलिटियाँ हैं जो काउण्टी के अधिकार क्षेत्र से बाहर हैं। शहरी म्युनिसिपैलिटी स्वयं ही एक काउण्टी होती है। अर्थात् उसे काउण्टी के अधिकार प्राप्त होते हैं। शहरी म्युनिसिपलिटी की संख्या तिरासी है।

शासकीय काउण्टी

शासकीय काउण्टी का शासन प्रबन्ध एक काउण्टी काउन्सिल के द्वारा होता है। इसमें एक चेयरमैन, कुछ आल्डर मेन और काउन्सिलर होते हैं। निर्वाचन की दृष्टि से एक काउण्टी कई निर्वाचन क्षेत्रों या डिस्ट्रिक्टों में बँटी हुई है। प्रत्येक निर्वाचन-डिस्ट्रिक्ट से एक काउन्सिलर चुना जाता है। काउन्सिलर का कार्यकाल तीन वर्ष का होता है। म्युनिसिपल निर्वाचन के लिए जो मतदान का अधिकार है वही मतदान का अधिकार काउण्टी के मतदाताओं के लिये भी है। काउण्टी की जन संख्या के अनुसार काउन्सिलरों की संख्या निश्चित होती है। काउन्सिलर ही आल्डर मेन का चुनाव करते हैं। काउन्सिलरों की संख्या के एक तिहाई आल्डर मेन चुने जाते हैं। अपने सदस्यों में से या बाहर से आल्डर मेन चुने जा सकते हैं। अपने सदस्यों में से आल्डर मेन हो जाने पर काउन्सिल की सदस्यता समाप्त हो जाती है और विशेष चुनाव के द्वारा रिक्त स्थानों की पूर्ति होती है। आल्डर मेन छः वर्ष के लिये चुने जाते हैं परन्तु आधे हर तीसरे वर्ष अवकाश ग्रहण करते हैं। आल्डर मेन और काउन्सिलर एक ही साथ काउन्सिल में बैठते हैं और उन्हें समान रूप से वोट देने का अधिकार है। दोनों के [illegible]

नहीं है। आल्डर मेन का कार्यकाल साधारण काउन्सिलरों की अपेक्षा अधिक रहता है। आल्डर मेन की पदवी मर्यादा देनेवाली है। आल्डर मेन और काउन्सिलर दोनों मिल कर काउण्टी चेयरमैन चुनते हैं। काउण्टी चेयरमैन अपने में से या बाहर से भी चुन सकते हैं।

काउण्टी काउन्सिल प्रति वर्ष कम से कम चार बार अवश्य बैठती है। इसके अधिकार कई तरह के हैं और अधिक भी हैं। यह दिहाती डिस्ट्रिक्ट काउन्सिल के कार्यों का निरीक्षण और नियन्त्रण करती है तथा काउण्टी की प्रमुख सड़कें तथा पुलों को बनाना और उनकी मरम्मत कराना, काउण्टी में पुलिस का प्रबन्ध करना, सुधार गृह (रिफारमेटरी), पागलखाना; व्यावसायिक स्कूल तथा अन्य काउण्टी की इमारतों का प्रबन्ध, वृद्धावस्था की पेन्शन की व्यवस्था तथा काउण्टी की शिक्षा के लिये प्रमुख प्रबन्धक का कार्य करती है। पुलिस व्यवस्था एक संयुक्त स्थायी समिति के द्वारा होती है। इस समिति के सदस्य कुछ काउण्टी काउन्सिल के द्वारा तथा कुछ क्वार्टर सेसन्स की अदालत के द्वारा नियुक्त होते हैं। यह समिति अपने कार्यों के लिए बिलकुल स्वतन्त्र है। केवल अपने कोष के कुछ भाग के लिये काउण्टी काउन्सिल पर निर्भर करती है।

काउण्टी कौन्सिल और उनकी समितियों का सम्बन्ध शासन के दिन प्रति दिन कार्यों से कोई सम्बन्ध नहीं रहता। उन्हें केवल साधारण नीति निश्चित करनी होती है। शासन का कार्य स्थायी पदाधिकारियों के द्वारा किया जाता है। इनकी नियुक्ति अराजनीतिक आधार पर होती है। कर्मचारियों में प्रमुख काउण्टी क्लर्क, कोषाध्यक्ष, सर्वेयर (जिसका कार्य सड़कों को बनाना और उन्हें ठीक रखना है), स्वास्थ्य अफसर तथा अन्य आवश्यक व्यक्ति होते हैं। सिविल सर्विस के नियमों के अनुसार इनका चुनाव काउण्टी कौन्सिल करती है। ये अपनी व्यक्तिगत योग्यता और विशेषता के आधार पर चुने जाते हैं।

प्रत्येक काउण्टी में दिहाती पैरिशों को मिला कर दिहाती जिले स्थापित किये गये हैं। एक काउण्टी में एक से अधिक जिले होते हैं। प्रत्येक जिले में मतदाताओं के द्वारा निर्वाचित एक जिला कौन्सिल होती है। जिला कौन्सिल के मुख्य कार्यों में सफाई, जल का प्रबन्ध, तथा सार्वजनिक स्वास्थ्य रक्षा है। इसके अन्य छोटे-छोटे कार्य भी हैं। छोटी सड़कों को बनवाना और उनकी मरम्मत, कुछ वस्तुओं के लिये लाइसेन्स की मंजूरी देना इत्यादि है।

'देहाती जिला'[1]

1. Rural District.

जब काउण्टी के किसी भाग में आबादी बहुत घनी हो जाती है तो काउण्टी कौन्सिल को यह अधिकार है कि वह 'शहरी जिले' का संघटन करे। मतदाताओ के द्वारा प्रत्येक पैरिश से एक कौन्सिलर डिस्ट्रिक्ट कौन्सिल के लिये चुना जाता है।

'शहरी जिला'[1]

डिस्ट्रिक्ट कौन्सिल में आल्डरमेन नहीं होते। कौन्सिल अपने चेयरमैन का चुनाव करती है। यदि चाहे तो बाहर से भी किसी व्यक्ति को चेयरमैन चुन सकती है। दिहाती डिस्ट्रिक्ट कौन्सिल की अपेक्षा शहरी डिस्ट्रिक्ट कौन्सिल के कार्य और अधिकार अधिक हैं। क्योंकि शहरी डिस्ट्रिक्ट कौन्सिल की समस्याएँ घनी आबादी के कारण भिन्न हैं। छोटी सड़कें, इमारत, सफाई, सार्वजनिक स्वास्थ्य और लाइसेन्स की स्वीकृति इत्यादि इनके कार्य हैं।

शहर या बरो एक शहरी जिला है जिसे म्युनिसिपल चार्टर प्राप्त हो चुका है। करीब २७५ बरोज हैं। जिनमें कई हजारों की संख्या वाले शहरों से लेकर बड़े आबादी के भी शहर है। शासन के लिये एक बरो कौन्सिल या टाउन-कौन्सिल नाम की संस्था है। इस कौन्सिल एक मेयर, कुछ आल्डरमेन तथा कौन्सिलर होते हैं। कौन्सिल का चुनाव बरो में रहने वाली जनता के द्वारा तीन वर्ष के लिये होता है। बड़े २ शहर वार्डों में विभाजित होते हैं और वार्डों के द्वारा म्युनिसिपल कौन्सिल के लिये सदस्य चुने जाते हैं। किन्हीं दस मतदाताओं को उम्मीदवार मनोनीत करने का अधिकार है। निर्वाचन गुप्त मतदान के द्वारा होता है।

शहरों की शासन व्यवस्था

निर्वाचन के बाद कौन्सिलर अपनी संख्या की एक तिहाई तक अपने में से या बाहर से आल्डरमेन चुनते हैं। जितने आल्डरमेन सदस्यों में से चुने जाते हैं, उनकी जगह रिक्त समझी जाती है और उन रिक्त स्थानों के लिए विशेष निर्वाचन करना पड़ता है। आल्डरमेन छः वर्ष के लिये चुने जाते हैं। उन्हें कोई विशेषाधिकार प्राप्त नहीं है। कौन्सिल की बैठकों में साधारण सदस्यों के साथ बैठते हैं। कौन्सिल के प्रत्येक सदस्य को वह कौन्सिलर हो या आल्डरमैन हो एक ही वोट होता है।

मेयर का चुनाव शहर काउन्सिल के द्वारा होता है जिसमें आल्डरमेन और काउन्सिलर दोनों रहते हैं। काउन्सिल को मेयर चुनने में पूरी स्वतन्त्रता है।

---

1. Urban Disrict.

बाहर या कौन्सिल के सदस्यों में से ही मेयर चुने जा सकते है। मेयर केवल एक वर्ष के लिये चुना जाता है और पुनः निर्वाचन हो सकता है। वह म्युनिसिपल कौन्सिल का अध्यक्ष होता है और सभी प्रश्नों पर उसे वोट देने का अधिकार है। उसे कोई शासन सम्बन्धी अधिकार नहीं होते। उसे नियुक्ति करने का कोई अधिकार नहीं है। कौन्सिल के प्रस्तावों पर उसकी स्वीकृति की जरूरत नहीं है। उसे कोई वेतन नहीं मिलता। यह कार्य एक प्रतिष्ठा का है। म्युनिसिपल कार्य में उसके द्वारा जो खर्च होता है उसे वह ले सकता है।

कौन्सिल ही शहर की सरकार है। स्थानीय स्वशासन में शासन और विधि-निर्माण कार्य में कोई भेद नहीं हैं, कौन्सिल शासक और व्यवस्थापक दोनों है।

यह उपनियमों को बनाती है, स्थानीय कर निश्चित करती है, आय-व्यय तैयार करती है तथा उसे स्वीकृत करती है, कर्मचारियों की नियुक्ति करती है, म्युनिसिपल-विभागों के कार्यों का निरीक्षण करती है, (गली कूचे, पुलिस, अग्नि-रक्षा, स्वास्थ्य, सफाई, और स्कूल)। इसका अधिकतर काम कमिटियों के द्वारा किया जाता है। जैसे शिक्षा का कार्य शिक्षा समिति के द्वारा होता है, उसी तरह पुलिस का कार्य "आरक्षक समिति[1]" के द्वारा सम्पन्न होता है। इन समितियों का अधिकार अन्तिम नहीं होता। वह अपनी सिफारिश पूरे कौन्सिल के पास भेजती है। कौन्सिल को ही अन्तिम निर्णय का अधिकार प्राप्त है।

कौन्सिलर इन शहरों का शासन करते हैं। पर इस कार्य में वे विशेषज्ञों के सहयोग से कार्य करते हैं। कौन्सिल विशेषज्ञों के परामर्श पर निर्भर करती है। इसका कारण यह है कि विशेषज्ञों की नियुक्ति का उत्तरदायित्व कौन्सिल को ही है। यह शासन-प्रबन्ध करने वाले पदाधिकारियों की नियुक्ति करती है। जैसे टाउनक्लर्क, कोषाध्यक्ष, प्रधान कान्स्टेबल, इन्जिनियर तथा स्वास्थ्य का मेडिकल अफसर इत्यादि की नियुक्ति कौन्सिल ही करती है।

नियम के आधार पर योग्यता रखने वाले उम्मीदवारों की नियुक्ति कौन्सिल ही करती है। इसमें उसे स्वतन्त्रता है। वह चाहे किसी को नियुक्त करे। जब कोई पद रिक्त होता है, तो कोई उपयुक्त समिति आवेदन पत्रों को स्वीकार करती है। समिति आवेदकों की योग्यता के ऊपर विचार करने के बाद अपनी सिफारिश कौन्सिल के पास भेज देती है। और प्रायः समितियों की सिफारिश

1. Watch Committee.

कौन्सिल स्वीकार कर लेती है। कुछ पदाधिकारियों को छोड़कर कौन्सिल अपने कर्मचारियों को बर्खास्त कर सकती है। इंगलिश शहरी शासन के पदाधिकारी सिविल सर्विस के नियमों के अनुसार नहीं चुने जाते और न उन्हें सिविल-सर्विस के नियमों के अनुसार स्थायित्व की स्वीकृति है। फिर भी उन्हें स्थायित्व प्राप्त है। कानून के द्वारा नहीं, बल्कि प्रथा के आधार पर उन्हें स्थायित्व प्राप्त है।

लन्दन की सरकार—

लन्दन का शासन प्रबन्ध

स्थानीय शासन की दृष्टि से लन्दन तीन हिस्सों में बटा है। (१) लन्दन सिटी (२) लन्दन की ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी (३) मेट्रोपोलिटन लन्दन या ग्रेटर लन्दन।

लन्दन सिटी

ऐतिहासिक लन्दन जो कभी केल्टिक नगर, रोमन सिविटास, सैक्सनवरो तथा नार्मन शहर के रूप में था वह बहुत बड़ा नहीं है। उसकी सीमा परिवर्तित नहीं हुई है। इस प्राचीन सीमा के भीतर केवल चौदह हजार व्यक्ति रहते हैं।

काउण्टी लन्दन

इसी ऐतिहासिक नगर के चारों ओर सैकड़ों सदियों तक छोटे २ नगर बसते गये। इन नगरों की पृथक सरकारें थीं। अन्त में १८८८ के कानून के अनुसार सौ (स्क्वायर) मील के क्षेत्र में रहने वाले लोगों को एक शासकीय काउण्टी में संगठित किया गया।

मेट्रोपोलिटन लन्दन

सात सौ (स्क्वायर) मील के क्षेत्र में मेट्रोपोलिटन पुलिस डिस्ट्रिक्ट की स्थापना की गई है। यह कोई म्युनिसिपलटी नहीं है। यह एक जिला है जिसका कार्य पुलिस-व्यवस्था में है।

लन्दन सिटी

इसकी जन संख्या करीब १४००० हजार है। इसका क्षेत्रफल करीब एक मील के है। एक मील के घेरे में बसा हुआ पुराना लन्दन जो किसी समय में केल्टिक नगर था और उसके रोमन सिविटस (सिटी), सैक्सन बरो और नार्मन सिटी के रूप में परिणत हुआ। इसका पुराना क्षेत्रफल जितना था उतना ही आज भी है। उसकी म्युनिसिपल सरकार का स्वरूप भी पुराना ही है। इस सिटी के क्षेत्रफल में अधिकतर बैंक गृह, गोदाम और सार्वजनिक संस्थायें हैं। रात को

अधिकतर सिटी में शान्ति विराजने लगती है क्योंकि दफ्तर बन्द हो जाते हैं और लोग अपने-अपने निवास-स्थान को चले जाते हैं। लन्दन सिटी एक कारपोरेशन है। सिटी के कर दाता फ्रीमेन (स्वतन्त्र व्यक्ति) कहे जाते हैं। करदाताओं का नाम एक रजिस्टर पर होता है। यही स्वतन्त्र व्यक्तियों का समूह लन्दन सिटी का शासन एक लार्डमेयर और तीन कौंसिलों (कोर्ट) के द्वारा करता है। तीन कौंसिलों में आल्डरमेन की कोर्ट, कामन कौंसिल की कोर्ट और कामन हाल की कोर्ट है। आल्डरमैन और कामन कौंसिलर वार्डों के द्वारा चुने जाते हैं। कामन हाल की कोर्ट एक प्रकार की नागरिक सभा (टाउन मीटिंग) है। कामन कौंसिल के हाथ में अधिक अधिकार है। कौंसिल म्युनिसिपल सेवाओं का प्रबन्ध विभिन्न समितियों के द्वारा करती है। लन्दन के लार्डमेयर का चुनाव कामन हाल के कोर्ट के द्वारा सिनियर आल्डरमेन में से होता है, जो शेरिफ के पद पर कार्य किये होते हैं।

लन्दन के लार्डमेयर

कामनहाल कोर्ट, सिनियर आल्डरमेन को जो शेरिफ का काम कर चुके होते हैं, लार्डमेयर चुनता है। इन्हें कोई स्वतन्त्र अधिकार नहीं है। इनका पद बिलकुल अवैतनिक है। उन्हें सिटी के कर्मचारियों को नियुक्त करने तथा शासन प्रबन्ध का कोई अधिकार नहीं है। वह तीनों कौंसिलों की बैठकों में अध्यक्ष का काम करता है और उत्सवों में सिटी का प्रतिनिधित्व करता है। वह अपने ही खर्च से सिटी के अच्छे लोगों को तथा जनता को अच्छी सी दावत देता है। वह अपने कार्यकाल में राजा के द्वारा 'नाइट' को पदवी से विभूषित किया जाता है।

लन्दन काउण्टी का शासन

लन्दन काउण्टी का शासन एक काउण्टी कौंसिल के द्वारा होता है। इसमें १२४ सदस्य होते हैं और बीस आल्डरमेन होते हैं। कौंसिलरों का निर्वाचन साधारणजन के वोट द्वारा तीन वर्ष के लिये होता है। आल्डरमेन की नियुक्ति कौंसिलरों के द्वारा होती है। आल्डरमेन कौंसिल के सदस्यों में से या बाहर से हो सकते हैं। ये छः वर्ष के लिये नियुक्त होते हैं। कौंसिलर और आल्डरमेन साथ बैठते हैं और उनके वोट के अधिकार समान हैं। दोनों मिलकर एक वर्ष के लिये कौंसिल का चेयरमैन चुनते हैं। चेयरमैन बाहर का व्यक्ति भी हो सकता है। प्रायः चेयरमैन कौंसिल का सदस्य ही बनाया जाता है।

लन्दन काउण्टी कौंसिल का चुनाव बहुत ही संघर्षमय होता है। म्युनिसिपल राजनीति में तीन पार्टियाँ हैं। म्युनिसिपल सुधारवादी, प्रगतिशील और मजदूर दल। वास्तव में ये तीनों राष्ट्रीय पार्टियों की शाखायें हैं। म्युनिसिपल सुधारवादी प्रायः कन्जरवेटिव हैं और प्रगतिशील दल वाले लिबरल हैं। पहले राष्ट्रीय राजनीतिक दल म्युनिसिपल निर्वाचनों में कार्य नहीं करते थे। परन्तु मजदूर दल के उद्भव और विकास के बाद परिस्थिति बदल गई।

लन्दन काउण्टी कौंसिल के पर्याप्त अधिकार हैं। प्रमुख नालियों का प्रबन्ध, मलअपवहन[1], अग्नि-रक्षा, टनेल और फेरी, पुलों का प्रबन्ध इत्यादि है। उन स्ट्रीट प्रणालियों का भी प्रबन्ध करना है जो मेट्रोपालिटन है। काउण्टी कौंसिल को स्ट्रीट रेलवे के निर्माण करने और उसके चलाने का प्रबन्ध अधिकार प्राप्त है। इमारती योजना, बृहद् लन्दन के पार्कों की रक्षा, सार्वजनिक मनोरञ्जन की व्यवस्था तथा प्रारम्भिक, माध्यमिक तथा टेकनिकल शिक्षा का प्रबन्ध करने का कार्यभार काउण्टी कौंसिल के ऊपर है। लन्दन की काउण्टी कौंसिल का कोई मेयर नहीं होता। इसका एक चेयरमैन होता है जो कौंसिल की बैठकों में अध्यक्ष का काम करता है। कौंसिल स्वयं ही शासक भी है। परन्तु शासन का कार्य इतने लोगों के द्वारा नहीं हो सकता अतः शासन का प्रबन्ध विभिन्न समितियों के द्वारा होता है। चेयरमैन को शासनाधिकार नहीं है। समितियाँ अधिकतर कार्यभार स्थायी कर्मचारियों के ऊपर देती हैं। काउण्टी कौंसिल ही काउण्टी के ऊँचे अधिकारियों की नियुक्ति अपने विवेक से करती है। नीचे के कर्मचारियों की नियुक्ति परीक्षा के द्वारा होती है।

लन्दन की शासकीय काउण्टी अट्ठाइस बरोज (सिटी म्युनिसपलिटी) का संघ है। मेट्रोपोलिटन बरोज़ का क्षेत्र असमान है।

मेट्रोपोलिटन बरोज

प्रत्येक बरो की अपनी सरकार है—जिसमें एक मेयर, कुछ आल्डरमेन तथा कौंसिलर हैं। ये सभी मिल कर बरो कौंसिल का निर्माण करते हैं। इन कौंसिलों को स्थानीय स्ट्रीटों का निर्माण, सड़कों को बनवाना, रोशनी का प्रबन्ध तथा सफाई का कार्य करना है। इन्हें सहायक नालियों को बनवाना, स्वास्थ्य नियमों को कार्यान्वित करना, तथा श्रमिकों के निवास स्थान का प्रबन्ध और निर्माण भी करना होता है। बरो कौंसिल अपने क्षेत्र के भीतर बिजली शक्ति का प्रबन्ध भी करती है।

---

1 Sewage disposal.

काउण्टी कौंसिल और वरो-कौंसिल को लन्दन के पुलिस प्रबन्ध से कोई मतलब नहीं है। केवल 'लन्दन सिटी' की अपनी पुलिस है। इस 'लन्दन सिटी' के चारो तरफ वृहद् लन्दन के लिये मेट्रोपोलिटन पुलिस है। मेट्रोपोलिटन पुलिस-डिस्ट्रिक्ट लन्दन की पूरी काउण्टी तथा अन्य काउण्टियों के हिस्सों को लेकर बना है। पुलिस डिस्ट्रिक्ट का प्रधान पुलिस कमिश्नर होता है जिसकी नियुक्ति 'क्राउन' के द्वारा होती है। उनके कितने ही सहायक कमिश्नर भी नियुक्ति होते हैं। मेट्रोपोलिटन पुलिस फोर्स में बीस हजार पुलिस हैं। कमिश्नर को पुलिस फोर्स के संगठन और उसकी शिष्टता और विनय[1] (डिसिप्लीन) का सारा उत्तरदायित्व है। इस संगठन का आर्थिक प्रबन्ध एक रिसिवर के द्वारा होता है जिसकी नियुक्ति 'क्राउन' के द्वारा होती है।

स्थानीय स्वायत्त शासन पर केन्द्रीय सरकार का नियंत्रणः—

(१) केन्द्रीय सरकार स्थानीय स्वायत्त संस्थाओं को सरकारी सहयता (ग्राण्ट-इन-एड) देती है। इङ्गलैंड में स्थानीय संस्थाओं पर नियन्त्रण करने का यह प्रधान तरीका है। केन्द्रीय सरकार काउण्टी या वरोज को उनके विभिन्न कार्यों में कुछ सहायता देती है। जैसे प्रत्येक शहर को पुलिस-व्यवस्था के लिये जो कुछ खर्चना पड़ता है, उसमें केन्द्रीय सरकार कुछ अपना हिस्सा देती है। इसके वाद केन्द्रीय सरकार द्वारा प्रेपित इन्सपेक्टर यह निरीक्षण करता है कि सरकारी सहायता का प्रयोजन ठीक तौर से हो रहा है या नहीं। निरीक्षण के द्वारा उनकी त्रुटियों का पता लग जाता है। इसके बाद सरकार कुछ नये नियम बनाती है जिससे त्रुटियाँ दूर हो जायँ। इस तरह १९१९ में एक पुलिस कानून पास हुआ जिसके द्वारा केन्द्रीय सरकार को म्युनिसिपल पुलिस के निवास स्थान, पेन्शन, पोशाक, वेतन तथा संघटन के लिये नियम बनाने का अधिकार प्राप्त हो गया है। उसी तरह सार्वजनिक स्वास्थ्य रक्षा में भी केन्द्रीय सरकार सहायता देती है। १९२९ के पार्लमेण्ट के एक नियम द्वारा केन्द्रीय सरकार को अधिकार दिया गया जिससे राष्ट्रीय स्वास्थ्य अफसरों के द्वारा जांच करने पर यदि स्थानीय स्वास्थ्य सेवाओं में कोई त्रुटि या दोप हो तो सरकारी सहायता बन्द कर दी जायेगी। इस तरह सरकारी सहायता केवल निरीक्षण का प्राक्कथन ही नहीं है बल्कि इसके वाद स्थानीय अधिकारियों पर समान राष्ट्रीय नियमों को मानने के लिये बाध्य किया जाता है।

---

1. Discipline.

१९२९ के लोकल गवर्नमेण्ट विधान के अनुसार पृथक् २ कार्यों के लिये सरकारी सहायता देने की प्रणाली समाप्त कर दी गई। उसके बाद से एक सार्वदेशिक योजना के अनुसार सभी स्थानीय स्वशासन के क्षेत्रों को एक निश्चित सहायता मिलती है। इसमें कार्य निर्धारण नहीं रहता। किसी क्षेत्र के कुछ खर्चे का १/१० या १/८ या १/६ तक सरकारी सहायता के रूप में दिया जाता है। स्थानीय अधिकारी विभिन्न विभागों में अपनी इच्छा के अनुसार खर्च करते हैं। इस प्रणाली के अनुसार किसी त्रुटि या दोष पर सरकार सहायता बन्द कर सकती है।

स्वास्थ्य मन्त्रालय गरीबों की सहायता, जल-प्रबन्ध, सफाई, स्वास्थ्य तथा इन विभागों से सम्बन्धित योजनाओं के लिये कर्ज लेने पर नियन्त्रण करता है।

गृह विभाग के द्वारा पुलिस संगठन का, शिक्षा बोर्ड के द्वारा स्थानीय शिक्षा संस्थाओं का निरीक्षण होता है।

यातायात मन्त्रालय ट्रामवे, स्ट्रीट रेलवे, फेरीज तथा डाक्स (सामुद्रिक घाट जहाँ जहाज खड़े होते हैं) तथा बन्दरगाह पर नियंत्रण करता है। इसी तरह अन्य विभागों का नियन्त्रण विभिन्न विषयों पर रहता है। निरीक्षण और नियन्त्रण में कभी कभी दिक्कतें भी आ जाती हैं। किस विभाग का नियन्त्रण किस पर होना चाहिये, इसके विषय में गड़बड़ी हो जाती है।

इंगलैण्ड में विभिन्न राष्ट्रीय सरकारी विभाग स्थानीय शासन का प्रबन्ध प्रत्यक्ष रूप से नहीं करते। उनका कार्य केवल परामर्श देना, निरीक्षण करना, व्यवस्था जारी करना, उपनियमों के लिये स्वीकृति देना या अस्वीकार करना इत्यादि है। साधारण नियमों के अनुसार स्थानीय स्वायत्त शासन की विभिन्न संस्थाओं को उपयुक्त राष्ट्रीय विभागों की स्वीकृति से विभिन्न कार्यों के करने का अधिकार प्राप्त है। कानूनों के अन्तर्गत केन्द्रीय विभागों को स्थानीय संस्थाओं के लिये अधिनियम बनाने का अधिकार है यद्यपि स्थानीय संस्थायें केन्द्रीय विभागों के द्वारा बनाये हुए अधिनियमों को अपने ऊपर दबाव स्वरूप समझती हैं। परन्तु केन्द्रीय सरकार से सहायता स्वीकार करने के कारण कोई दूसरा चारा नहीं है। राष्ट्रीय आवश्यकताओं तथा राष्ट्रीय स्तर और एकता की दृष्टि से स्थानीय संस्थाओं को सार्वजनिक स्वास्थ्य, गरीबों की सहायता, शिक्षा और पुलिस रक्षा इत्यादि विषयों में अपने मन का कार्य करने देने का अर्थ देश के लिये हानिकारक सिद्ध हो सकता है। देश में कम से कम एक समान एकता की दृष्टि तो आवश्यक ही है।

इंगलैण्ड में स्थानीय संस्थाओं पर केन्द्रीय नियन्त्रण शासकीय है अतः यह सुलभ परिवर्तनशील है। अंग्रेजी व्यसस्था के अनुसार केन्द्रीय बोर्ड यही विचारता है कि स्थानीय संस्थाओं को अमुक कार्य करना चाहिये या नहीं। और यदि करना चाहिये तो किस हद तक उन्हें पथ प्रदर्शन किया जा सकता है।

इंगलैण्ड में यदि कोई म्युनिसिपल बोर्ड कर्ज लेना चाहता है तो उसे पार्लमेण्ट या उपयुक्त केन्द्रीय विभाग से स्वीकृति लेनी होती है। प्रायः स्थानीय संस्थायें अपने कार्य की आवश्यकता के अनुसार उपर्युक्त केन्द्रीय विभाग से परामर्श और स्वीकृति लेती हैं। केन्द्रीय विभाग नगर की राजस्व या वित्त सम्बन्धी शक्ति के ऊपर विचार करने के बाद, स्वीकृति या अस्वीकृति देता है।

न्यायाधीश निर्मित विधि के रूप में बन गई हैं। इन्हें राजाओं ने या पार्लमेण्ट ने नहीं बनाया फिर भी राजा की स्वीकृति इन्हें प्राप्त है और पूरे अर्थ में लोक विधि कानून है।

लोक विधि के विकास में विधान विशारदों या जूरिस्टों ने भी बहुत परिश्रम किया है। लोक विधान की टिप्पणी लिखने वालों में ग्लैनविल (बारहवीं सदी), ब्लैकस्टोन, लिटलटन, फिजवर्ट, हेल और कोक सुप्रसिद्ध हैं। ये टिप्पणियाँ विधि के रूप में नहीं हैं। विभिन्न लेखकों ने विधियों को एक जगह सञ्चित करके इनका अर्थ स्पष्ट किया ताकि इनके जानने और समझने में सुगमता हो।

पार्लमेण्टरी कानून—जब लोक विधि का धीरे-धीरे विकास हो रहा था तो दूसरी तरफ एक दूसरे प्रकार के कानून का निर्माण होने लगा। लोक विधि का विकास हुआ और दूसरे प्रकार के कानून का निर्माण हुआ। इसे पार्लमेण्टरी या परिनियत विधि कहते हैं। कई सदियों तक तो राजा ही अपनी काउन्सिल की सहायता और परामर्श से कानून जारी करवाता था। पुनः जब पार्लमेण्ट का विकास हो गया तब से कानून पार्लमेण्ट के दोनों सदनों द्वारा पारित होने लगे। पार्लमेण्ट को कानून बनाते हुए अब तीन सौ वर्षों से भी अधिक हो गये। इस दीर्घ काल में पार्लमेण्ट ने कितने कानून बनाये, कहना कठिन है। फिर भी इधर सौ वर्षों से ही अधिक कानून बनने लगे हैं। इस प्रकार पार्लमेण्टरी कानूनों के द्वारा लोक विधि परिमार्जित, संशोधित और परिवर्तित होती जा रही है। लोक विधि के अनेक दोष अभी तक पार्लमेण्टरी कानून से मुक्त है। लोक विधि पार्लमेण्टरी कानून के समक्ष गौण है। इन दोनों में पार्लमेण्टरी कानून को ही प्राथमिकता प्राप्त है। पार्लमेण्ट के द्वारा पारित विधान लोक विधि को परिवर्तित कर सकता है। पार्लमेण्टरी विधान तथा लोक विधि के द्वन्द में पार्लमेण्टरी विधान श्रेष्ठ समझा जायेगा।

लोक विधि आधारभूत कानून है—लेकिन इससे यह नहीं समझना चाहिये कि लोक विधि का अस्तित्व समाप्त हो गया। आज भी अँग्रेजी न्यायालय में लोक विधि के आधार पर मुकदमों को निर्णय करने की आवश्यकता होती है। न्यायालय 'लोक विधि' के आधार पर इस युग में भी निर्णय देते हैं। लोक विधि के आधार पर ही ग्रेट ब्रिटेन का वैधानिक स्वरूप तथा व्यवस्था विकसित और पल्लवित है। एक लेखक ने लिखा है कि पार्लमेण्टरी कानून तो आभूषण और वाह्य कटाव छटाव के रूप में है। पार्लमेण्टरी कानून 'लोक विधि' के अस्तित्व को मान कर

ही चलता है। लोक विधि के आधार माने बिना पार्लमेण्टरी कानूनों का कोई अर्थ नहीं हो सकता। क्योंकि बहुत से पार्लमेण्टरी कानूनों का निर्माण 'लोक विधि' के अर्थ को स्पष्ट करने, पुरानी प्रथाओं को आधुनिक परिस्थितियों के अनुकूल बनाने तथा लोक विधि की त्रुटियों को दूर करने के लिये बनाया गया है।

साधारण रूप में लोगों का ख्याल है कि लोक विधि अलिखित है। इतना तो सत्य है कि पार्लमेण्टरी विधि की नाईं यह लिखित रूप में नहीं है। क्योंकि किसी भी समय लोक विधि विधान सभा के द्वारा पारित नहीं हुआ। इसके शब्द या प्रारूप पर विचार नहीं हुआ। पर इसका यह अर्थ नहीं है कि 'लोक विधि' लिखित रूप में देखने या अध्ययन के लिये प्राप्य नहीं है। न्यायालयों के निर्णय लिखित होते हैं। पुनः न्यायालयों के निर्णय "वार्षिक पुस्तकों"[1] तथा "ला रिपोर्टों"[2] में प्रकाशित हो जाते हैं और इन्हीं प्रकाशित रिपोर्टों के आधार पर न्यायालयों में नजीरें उद्धृत की जाती हैं। बड़े बड़े जुरिस्टों अर्थात् विधि विशेषज्ञों ने 'लोक विधि' का संकलन किया है तथा विशद टिकायें लिखी हैं। इस प्रकार लोक विधि भी लिखित रूप में प्राप्य है।

लोक विधि का स्वरूप

लोक विधि और पार्लमेण्टरी विधि के अतिरिक्त अंग्रेजी न्यायालयों में एक और विधि प्रमुख है। इसे इक्विटी कहते हैं। लोग कानून और इक्विटी का साथ-साथ प्रयोग करते हैं, जैसे इक्विटी कानून नहीं है। इक्विटी भी कानून ही है। इक्विटी का दूसरा नाम 'चान्सरी' से है। एक गलत धारणा यह है कि 'चान्सरी' का मतलब 'चान्स' या अवसर से है। "चान्सरी" और "इक्विटी" दोनों एक ही अर्थ में प्रयोग होते हैं। कानून और इक्विटी का ध्येय या आदर्श न्याय करने से है। पर दोनों के क्षेत्र तथा कार्यविधि में थोड़ा अन्तर है।

इक्विटी[3]

इक्विटी की उत्पति प्लानटाजेनेट राजाओं के पूर्व हुई। इस सिद्धान्त का आधार उस प्राचीन सिद्धान्त में है जो यह मानता था कि राजा गलती नहीं करता। वही कानून और न्याय का स्रोत है। 'क्राउन' राज्य के वैधानिक राज्या-

1. Year Books.
2. Law Reports.
3. Equity.

धिपति होने के कारण कानूनों की क्रूरता, काठिन्य या हृदय हीनता को न्याय की दृष्टि से कम कर सकता है। इसलिये जब कभी किसी वादी को यह प्रतीत होता था कि साधारण विधि के अनुसार उसे यथेष्ट न्याय की प्राप्ति नहीं होगी तो वह राज्याधिपति के पास हस्तक्षेप के लिये आवेदन करता था। वह राजा से प्रार्थना करता था कि उसके संकठों की सुनवाई हो क्योंकि साधारण न्यायालय में न्याय नहीं मिलेगा। अधिकतर 'राजा' या 'रानी' के पास ऐसे आवेदन पत्र आते थे जब वादी यह समझता था कि उसके लिये लोक विधि में कोई गुंजाइश नहीं है या बहुत कम गुंजाइश है या न्याययधीशों के समक्ष कानूनों की अड़चनों के कारण किसी गलती या मांग के प्रति न्याय करने का कोई रास्ता नहीं है।

इस प्रणाली के विकास में राजा स्वयं आवेदन पत्रों पर विचार करता था और सपरिषद् निर्णय करता था। पर ऐसे आवेदन पत्रों की कमी नहीं थी। उसके लिये सभी आवेदन पत्रों को स्वयं देखना और उसपर निर्णय देना कठिन हो गया। अन्त में राजा ने आवेदन पत्रों को देखने और उनपर परामर्श देने के लिये अपने एक प्रधान सेक्रेटरी या चान्सलर को देना शुरू किया। चान्सलर उस समय कोई विशप या चर्च का अन्य प्रमुख अधिकारी होता था। और यह भी मान लिया गया था कि धार्मिक व्यक्ति होने के नाते उन्हें यह अवश्य मालूम होगा कि मनुष्य के बीच किस ढंग से न्याय होना चाहिये। वह राजा की भावना (चैतन्य बुद्धि) का संरक्षक माना जाता था [1] पर कुछ समय बाद चान्सलर के लिये यह कठिन हो गया कि वह अकेले इस काय को कर सके ? अतः चान्सलर के सहायक नियुक्त हुए। इस प्रकार चान्सरी एक पृथक नियमित न्यायालय के रूप में बन गई। इसे "चान्सरी अदालत" कहते हैं। क्रमशः इस न्यायालय के नियमित नियम और कार्य विधि का भी निर्माण हुआ।

चान्सरी अदालत साधारण न्यायालय की परम्परा और प्रक्रिया को नहीं मानती। इक्विटी का सम्बन्ध फौजदारी के मुकदमों से नहीं है। सभी फौजदारी मुकदमे साधारण न्यायालय में जाते हैं। इस प्रकार इक्विटी में कुछ विशेष प्रकार के दीवानी मुकदमे ही आते हैं। बहुत से दीवानी के मुकदमे साधारण कानून के अन्तर्गत आते हैं। कुछ विषय तो केवल इक्विटी के नियमों के ही अन्तर्गत आते हैं जैसे ट्रस्ट्री द्वारा ट्रस्ट समिति का प्रबन्ध। कितने ही विषयों में कानून और इक्विटी दोनों ही चल सकते हैं। वादी की इच्छा पर निर्भर करता है कि वह इक्विटी अदालत या साधारण अदालत में अपना मुकदमा ले जायेगा।

---

1. Keeper of the king's conscience.

साधारणतः इक्विटी कानून का ही अनुकरण करती है। अर्थात् इक्विटी कानून के निर्णय में कोई हस्तक्षेप नहीं करती जब तक कानून का फैसला अपूर्ण तथा एकांगी न हो।

१८७५ के न्यायालय विधान के द्वारा कानून और इक्विटी दोनों एक ही अदालत के अधिकार क्षेत्र में रख दिये गये। चान्सरी न्यायालय और लोक विधि न्यायालय दोनों एक ही महा न्यायालय (हाई कोर्ट) के अन्तर्गत हैं। सुविधा तथा परम्पराओं के निर्वाह के लिये महा न्यायालय कई विभागों में बँटा हुआ है। चान्सरी डिविजन के क्षेत्र में वे सभी मुकदमें आते हैं जो १८७५ के पूर्व इक्विटी अदालतों द्वारा देखे जाते थे। चान्सरी डिविजन में केवल इक्विटी के आधार पर ही निर्णय नहीं किया जाता बल्कि साधारण विधि का भी प्रयोग होता है। दोनो पद्धतियों के मिला देने के बाद भी दोनों दो शाखाओं के रूप में हैं। इक्विटी एक पृथक न्याय शास्त्र की पद्धति के रूप में विकसित हुई है।

इस तरह इंगलैंण्ड में न्याय शास्त्र की तीन शाखायें हैं—(१) लोक विधि या "कामन ला" (२) परिनियत विधि या "स्टैचुट ला" (३) इक्विटी। ये तीनों शाखायें राज्य के विधान हैं। तीनों का उद्गम स्रोत राज्याधिपति के अधिकार से हैं। "कामन ला" "क्राउन" के न्यायालयों द्वारा स्वीकृत और मान्यता प्राप्त, देश की प्राचीन प्रथाएँ है जो साधारणतः देश में सर्वत्र समान रूप से मान्य थीं। "स्टैचुट ला" पार्लमेण्ट के द्वारा पारित विधि है।

सम्पूर्ण ब्रिटेन में एक ही प्रकार की न्याय व्यवस्था नहीं है। इंगलैण्ड और वेल्स में एक ढंग की व्यवस्था है। स्काटलैण्ड और उत्तरी आयलैंण्ड में इनसे भिन्न संघटन है। दूसरी उल्लेखनीय वस्तु यह है कि इंगलैण्ड में यूरोप के अन्य देशों की तरह प्रशासकीय न्यायालय नहीं है। सरकारी कर्मचारियों तथा नागरिक और निगमों का पारस्परिक सम्बन्ध या झगड़ों का निर्णय एक ही न्यायालय में होता है। अंग्रेज जाति इस सिद्धान्त में विश्वास करती है कि नागरिक स्वतन्त्रता की सुरक्षा के लिये यह आवश्यक है कि उच्च राज कर्मचारी भी साधारण न्यायालय में साधारण नागरिक की भाँति अपने कार्यों की जवाबदेही के लिये उपस्थित हों। यों तो प्रशासकीय अधि न्याय इंगलैण्ड में भी प्रारम्भ हुए हैं।[1]

न्याय मण्डल का संघटन

---

१ देखिये पृष्ठ ९८ से लेकर १०२ तक

कुछ समय पहले ब्रिटेन में अनेक ढंग के न्यायालय थे। कभी कभी यह समझना कठिन हो जाता था कि अमुक मामला किस न्यायालय में जाना चाहिये। सुधार करना भी कठिन हो गया था। परन्तु १८७३ से लेकर १९२५ तक के बीच अनेक कानून पास हुए। इन कानूनों ने इंगलैण्ड और वेल्स की न्याय व्यवस्था में एकरूपता स्थापित कर दी है। जो न्यायालय पृथक थे या एक दूसरे के प्रतिद्वन्दी थे, अब सभी एक ही सर्वोच्च न्यायालय के अन्तर्गत शाखाओं या उपशाखाओं के रूप में कर दिये गये हैं।

न्याय विभाग का सर्वोच्च प्रशासकीय अधिकारी लार्ड चान्सलर है। लार्ड-चान्सलर की सिफारिश पर न्यायाधीशों की नियुक्ति 'क्राउन' के द्वारा होती है। वह न्यायालय का सर्वोच्च पदाधिकारी है तथा राजा या रानी की आत्मा का संरक्षक माना जाता है। शान्ति रक्षा के न्यायाधीशों तथा काउन्टी-न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति लार्ड चान्सलर स्वयं करता है। उच्च न्यायालयों के न्याया-धीशों की नियुक्ति उसकी सिफारिश पर होती है। १७०१ के उत्तराधिकार नियम के अनुसार उच्च न्यायाशालय के न्यायाधीश अपने पदोंपर सदाचार पर्यन्त पदासीन रहते है। पार्लमेण्ट के दोनों सदनों के संयुक्त प्रस्ताव पर ही वे क्राउन के द्वारा अपदस्थ किये जा सकते हैं। निम्न न्यायालयों के न्यायाधीश राजा या रानी के प्रसाद पर्यन्त पद धारण करते हैं। लार्ड चान्सलर उन्हें अयोग्यता अथवा भ्रष्टता के आधार पर पदच्युत कर सकता है। पर इस तरह की अपदस्थता बहुत कम होती है। इंगलैण्ड का न्याय विभाग स्वतन्त्र और निष्पक्ष है। न्यायाधीशों का स्थायित्व संरक्षित है।

लार्ड चान्सलर अपील अदालत तथा हाईकोर्ट की चान्सरी डिविजन का प्रधान न्यायाधीश है। यह ब्रिटिश कैबिनेट का प्रमुख न्याय सम्बन्धी परामर्श दाता है। वह लार्ड सभा का अध्यक्ष भी है।

सर्वोच्च न्यालय—इंगलैण्ड के सर्वोच्च न्यायाशालय के दो भाग हैं। (१) अपील अदालत (को' आफ अपील) (२) हाइकोर्ट या उच्च न्यायालय। हाइकोर्ट निम्न सदन है। हाइकोर्ट से अपील कोर्ट-आफ-अपील में जाती है।

कोर्ट-आफ-अपील—इसमें पांच साधारण सदस्य होते हैं। ये अपील के लार्ड जस्टिसेज कहे जाते हैं। इस न्यायालय में हाइकोर्ट के तीनों डिविजन के तीन प्रमुख, मासर-आफ-दी-रोल्स और एक साधारण लार्ड आफ-अपील न्यायाधीश के रूप में बैठते हैं। लार्ड चान्सलर अध्यक्ष होता है। सर्वोच्च अदालत की अपील न्यायालय को हाईकोर्ट के फैसलों की सभी अपीलें सुनने का अधिकार है। अपीलों का आधार विधि मूलक होना चाहिये।

हाई कोर्ट—उच्च न्यायालय सर्वोच्च न्यायालय का एक अंग है। इसमें तीन डिविजन हैं। (१) किंग्स या क्विन्स बेंच (१) चान्सरी डिविजन (३) रिक्थ पत्र प्रमाण, तलाक (विवाह विच्छेद) तथा नाविक डिविजन[1]। क्विन्स बेंच डिविजन में सत्रह न्यायधीश होते है। प्रोबेट डिविजन में दो न्यायाधीश और एक अध्यक्ष होता है। हाईकोर्ट को बड़े फौजदारी के मुकदमों में प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र है।

उपनिवेश के गवर्नर जेनरलों, गवर्नरों तथा हाईकोर्ट के न्यायाधीशों पर आरोपित अभियोग क्विन्सबेंच डिविजन के द्वारा सुना जाता है। किसी भी संख्या तक के बड़े दीवानी मुकदमों के सुनने का प्रारम्भिक अधिकार हाइकोर्ट को प्राप्त है। दो या दो से अधिक न्यायधीशों की बेंच संघटित होती है।

निम्न न्यायालय

न्यायालयों के समक्ष जो मुकदमे फैसले के लिये आते हैं, वे या तो दीवानी या फौजदारी होते हैं! दोनों तरह के मुकदमे अलग-अलग न्यायालयों में देखे जाते हैं।

दीवानी अदालतें—(१) सब से छोटी दीवानी अदालत संक्षिप्त अधिकार क्षेत्र की अदालत है[2]। इसमें छोटे छोटे मुकदमें ही सुने जाते हैं।

(२) काउण्टी न्यायालय—दो सौ पाउण्ड से नीचे की रकम के लिये काउण्टी न्यायालय प्रारम्भिक न्यायालय है। इंगलैण्ड और वेल्स को मिलाकर ५०० काउण्टी अदालतें हैं। ये न्यायालय पुनः साठ सर्किलों में संघटित हैं। एक सर्किल (सरकीट) के लिये लार्ड चान्सलर द्वारा नियुक्त एक न्यायाधीश होता है। एक ही न्यायाधीश अपने सरकिट में बारी बारी से मुकदमा देखता है। पाँच पाउण्ड से ऊपर की रकम के मुकदमों में कोई पक्ष जूरी की माँग कर सकता है। आठ व्यक्तियों को मिला कर जूरी पैनेल तैयार होता है। जूरी लोग केवल घटनाओं के आधार पर ही अपना निर्णय देते हैं। कानूनी बातों से सम्बन्ध न्यायाधीश से ही होता है। कानूनी आधार पर काउण्टी न्यायालय से अपील हाईकोर्ट में जाती है।

फौजदारी अदालतें—फौजदारी मुकदमों के सम्बन्ध में संक्षिप्त अधिकार क्षेत्र की अदालत या "कोर्ट आफ समरी जुरीसडिक्सन" सबसे छोटी अदालत है।[3]

---

1. Probate, Divorce and Admiralty division.
2. Court of Summary jurisdiction.
3. Court of summary jurisdiction.

इसमें 'जस्टिसेज आफ-दी-पीस'[1] या नगरों के मजिस्ट्रेट छोटे छोटे मुकदमों का फैसला करते हैं। इस अदालत से अपील क्वार्टर सेसन की अदालत में जाती है।

क्वार्टर सेसन की अदालत

क्वार्टर सेसन[2] की अदालत को काउण्टी अदालत भी कहते हैं। बड़े नगरों में क्वार्टर सेसन की अदालत है। यह छोटी अदालत की अपीलें सुनती हैं और एक हद तक जो वहुत बड़े फौजदारी मुकदमें नहीं हैं, उन्हें भी देखती है।

असाइजेज[3]

यह एक सरकिट अदालत है। निश्चत अवधि पर हाईकोर्ट का एक न्यायाधीश प्रत्येक काउण्टी में आकर जूरी की सहायता से फौजदारी के वड़े मुकदमे का फैसला करता है। लन्दन के मेट्रोपोलिटन क्षेत्र के लिये एक असाइज अदालत है जिसे "ओल्ड वेली" कहते हैं।

फौजदारी अपील की अदालत

इस अदालत में इंगलैंड के लार्ड प्रधान-न्यायाधीश और हाई कोर्ट के किंस वेंच-डिविजन के सभी न्यायाधीश होते हैं। कानून के आधार पर या जहाँ कानून के अर्थ इत्यादि से सम्बन्ध रखता हो ऐसे मुकदमों की अपीलें छोटी अदालतों से यहाँ सुनी जाती है। इसके निर्णय अन्तिम माने जाते हैं। परन्तु एटार्नें जेनरल के सर्टिफिकेट के आधार पर यदि कोई मुकदमा किसी विशेष महत्वपूर्ण कानूनी प्रश्न से सम्वन्धित है तो लार्ड सभा में उसकी अपील जाती है।

सर्वोच्च न्यायालय के कोर्ट आफ-अपील के निर्णयों या आदेशों पर अपील लार्ड सभा में जाती है। ग्रेट ब्रिटेन और उत्तरी आयलैंड की सबसे बड़ी अदालत लार्ड सभा है। इसके प्रारम्भिक मौलिक अधिकार क्षेत्र में कामन्स सभा द्वारा लाये गये महाभियोग (इमपियमेण्ट) तथा लार्डों पर राजद्रोह का अभियोग सुनने का अधिकार है। क्राउन के द्वारा नियुक्त लार्ड हाई स्टेवार्ड इन अभियोगों के समय लार्ड सभा में अध्यक्ष का काम करता है। इसको अपील सुनने का भी अधिकार है। अपीलें दोनों दीवानी और फौजदारी मुकदमों में हो सकती हैं। परन्तु अपील का आधार कोई वैधानिक या कानूनी अर्थ लगाने से

1. Justices of the Peace.
2. Quarter Session.
3, Assizes.

सम्बन्धित होना चाहिये। अपील सुनने के लिये क्राउन के द्वारा नियुक्त कानूनी लार्ड होते हैं (इन्हें अपील के लार्ड भी कहते हैं)। सिद्धांत के अनुसार लार्ड सभा के सभी सदस्यों को अपील की सुनवाई के समय बैठने का अधिकार है। परन्तु व्यवहार में यह बात नहीं है। लार्ड सभा के सदस्य नहीं बैठते। अपील सुनने के लिये तीन लार्डों का रहना आवश्यक है।

प्रिवी कौंसिल की न्याय समिति

बहुत प्राचीन समय से ही सकाउन्सिल राजा या रानी को न्याय सम्बन्धी अधिकार थे। ये अधिकार आंग्ल-सैक्सन काल में विटान को भी प्राप्त थे। विटान के बैठकों में राजा ही अध्यक्ष होता था। अतः सकौन्सिल राजा के न्याय सम्बन्धी अधिकार राजत्व के मूलाधिकारों में से थे। ऐतिहासिक विकास क्रम में राजत्व के बहुत से मूलाधिकार समाप्त हो गये। अतः क्राउन के जो न्याय-सम्बन्धी अवशेष अधिकार थे, उनके लिये १८३३ में प्रिवी कौन्सिल की न्याय समिति संघटित हुई। इसमें सात व्यक्ति होते हैं। लार्ड चान्सलर, पुराने लार्ड चान्सलर, कुछ निश्चित कानूनी लार्ड तथा उपनिवेशों के सर्वोच्च न्यायालयों के अवकाश प्राप्त न्यायाधीशों और प्रमुख जूरिस्टों जैसे प्रमुख व्यक्ति इस समिति में रखे जाते हैं। कोरम केवल तीन का होता है। इसका कार्य (१) इंगलैण्ड की चर्च अदालतों की अपीलें सुनना (२) क्राउन के द्वारा प्रेषित किसी प्रश्न पर अपनी राय देना (३) ग्रेट ब्रिटेन को छोड़कर साम्राज्य की अन्य अदालतों का अपील सुनना। इसमें अपील या तो अधिकार क्षेत्र के कारण आती है या उपनिवेशों के सर्वोच्च न्यायालयों की विशेष स्वीकृति पर। न्याय समिति अदालत नहीं है। इसलिये वह केवल अपनी राय प्रकट करती है और राज्याधिपति सकौन्सिल उसे स्वीकार करते हैं। अपीलें डोमिनियन, उपनिवेशों, मैनद्वीप, चैनेल द्वीप समूह तथा इंगलैण्ड के चर्चों से आती हैं।

इस पुस्तक के लिखने में निम्नलिखित ग्रन्थों से सहायता ली गई है

कीथ	गवर्नमेण्ट्स आफ दि ब्रिटिश इम्पायर।
कीथ	डोमिनियन होमरूल इन प्रैक्टिस।
गूच	गवर्नमेण्ट आफ इङ्गलैण्ड।
ग्रिवस	दि ब्रिटिश कानस्टिट्यूसन।
जान मैरियट	इङ्गलिश पोलिटिकल इनस्टेट्यूसन।
जान मैरियट	मेकैनिज्म आफ दि माडर्न स्टेट।
जान मैरियट	सेकेण्ड चैम्बर्स।
जेन्कस	गवर्नमेण्ट्स आफ ब्रिटिश इम्पायर।
टेलर	ग्रोथ आफ इङ्गलिश कनस्टिट्यूसन।
टाउट	इङ्गलिश हिस्ट्री।
ट्रेवल्यन	इङ्गलैण्ड अण्डर दि स्टुअर्टस्।
डाइसी	ला आफ दि कनस्टिट्यूसन।
डोरमैन एटन	दि सिविल सरविस आफ ग्रेट ब्रिटेन।
पोलार्ड	दि इवोल्यूसन आफ पार्लमेण्ट।
पुणताम्बेकर	इङ्गलिश कनस्टिट्यूसनल हिस्ट्री। (२ जिल्द में)
फ्रेडरिक आग	इङ्गलिश गवर्नमेण्ट्स ऐण्ड पालिटिक्स।
फ्रेडरिक आग	गवर्नमेण्ट्स आफ यूरोप।
फेडिरक पोलक ऐण्ड मेटलैण्ड	हिस्ट्री आफ इंगलिश ला।
फाइनर	थियरी ऐण्ड प्रैक्टिस आफ माडर्न गवर्नमेण्ट्स्।
बैसेट	दी एसेनसियल्स आफ पार्लमेण्टरी डेमोक्रेसी।
मुनरो	गवर्नमेण्ट्स् आफ यूरोप।
मजुमदार	दी ग्रोथ आफ इंगलिश कनस्टिट्यूसन।
रेमण्डब्यूवेल	डेमोक्रैटिक गवर्नमेण्ट्स् इन यूरोप।

रैमजे म्योर	हाउ ब्रिटेन इज गवर्नड ।
लावेल	गवर्नमेण्ट आफ इंगलैण्ड (२ जिल्द)
लास्की	पार्लमेण्टरी गवर्नमेण्ट इन इंगलैण्ड ।
लिकाक	एलेमेण्ट्स आफ पोलिटिकल साइन्स ।
लीज स्मिथ	सेकेण्ड चैम्बर्स इन थियरी ऐण्ड प्रैक्टिस ।
वाल्टर वेजहाट	दि इंगलिश कनस्टिट्यूसन
विलियम आन्सन	ला ऐण्ड कस्टम आफ दि कास्टिट्यूसन ।
विलियम स्टब्स्	कानस्टिट्यूसनल हिस्ट्री आफ इंगलैण्ड ।
विलियम जेनिंग्स्	कैबिनेट गवर्मेण्ट ।
स्ट्रांग	माडर्न पोलिटिकल कास्टिट्यूसन ।
सिडनी लो	दि गवर्नमेण्टस् आफ इंगलैण्ड ।
सेट	गवर्नमेण्ट ऐण्ड पालिटिक्स आफ फ्रांस ।
इलबर्ट	पार्लमेण्ट ।
औसट्रोगोस्की	डेमोक्रैसी ऐण्ड दि औरगैनिजेसन आफ पोलिटिकल पार्टिज ।
जार्ज ऐडम्स	इंगलिश कास्टिट्यूसनल हिस्ट्री ।
कम्ब्रे	आयरिश अफेयर्स ऐण्ड दि होमरूल कोसचन ।
ओकोनेल	हिस्ट्री आफ दि आयरिश पार्लमेण्टरी पार्टी ।
निकोलस मैनसेट	दि आयरिश फ्री स्टेट
दि न्यू कनस्टिट्यूसन आफ १९३७	
आग ऐण्डजिंक	मार्डन फोरन गवर्नमेण्टस्